

Secção Autónoma de Ciências Sociais Jurídicas e Políticas

José António Nogueira Souto Amaro Pereira **A estrutura dos serviços aduaneiros nacionais no contexto da União Europeia: uma abordagem contingencial**



José António Nogueira Souto Amaro Pereira **A estrutura dos serviços aduaneiros nacionais no contexto da União Europeia: uma abordagem contingencial**

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Gestão Pública, realizada sob a orientação científica do Doutor Rui Armando Gomes Santiago, Professor Associado, com Agregação, da Secção Autónoma de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Aveiro e co-orientação do Doutor José de Freitas Santos, Professor Coordenador do Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Instituto Politécnico do Porto

Dedico esta dissertação à Anabela Pereira, minha esposa, companheira e amiga. Uma grande incentivadora na busca dos meus ideais.

Aos meus filhos, José António, Arnaldo Miguel e Sara Catarina, por me ensinarem na prática, a força, o sentido e o verdadeiro valor e significado da vida.

Aos meus pais Arnaldo Pereira e Maria Helena Souto Pereira, antes de tudo meus criadores.

Ao meu grande e saudoso amigo Vítor Bastos que ingloriamente partiu e tanto me apoiou e incentivou. E que falta me faz esse enorme amigo.

Aos meus amigos que me incentivaram na feitura do presente.

O júri

Presidente

Prof. Dr. José Manuel Lopes da Silva Moreira
Professor Catedrático da Universidade de Aveiro

Prof. Dr. Rui Armando Gomes Santiago
Professor Associado com Agregação da Universidade de Aveiro (orientador)

Prof. Dr. Ricardo Manuel das Neves Vieira
Professor Coordenador com Agregação da Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico de Leiria

Prof. Dr. José de Freitas Santos
Professor Coordenador do Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Instituto Politécnico do Porto (co-orientador)

Agradecimentos

Agradecer é sempre muito agradável, pois é a prova de que realizamos algo de bom e, que para isso, contamos com o apoio e a colaboração de pessoas e organizações. No entanto, é também um momento difícil, pois corremos o risco de sermos omissos por algumas limitações que escapam do nosso senso de justiça. Nesses casos apelamos para o perdão.

Primeiro a Deus que é a minha fonte de fé.

Ao Professor Rui Armando Gomes Santiago, pela sua capacidade intelectual e estímulo de fazer descortinar o melhor caminho para a produção do conhecimento. Um orientador também para a vida. Ao Professor José de Freitas Santos pela disponibilidade demonstrada e apoio incondicional.

Ao amigo José Manuel Albuquerque Martins, colocado Direcção de Serviços de Planeamento e Organização da Direcção Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC), pelo enorme apoio na recta final.

Ao amigo Gil Correia Valente, pela sua disponibilidade de me escutar, em diversos monólogos.

Aos colegas do Arquivo Geral da Direcção Regional de Controlo e Contencioso Aduaneiro do Porto pela disponibilidade e carinho demonstrado, em especial a Teresa Valentim.

Aos colegas da Alfândega de Aveiro pela solidariedade manifestada.

Aos colegas da Secção Autónoma de Ciências Sociais Jurídicas e Políticas, da universidade de Aveiro, pelas boas oportunidades de discussões académicas indispensáveis para a manutenção do espírito criativo e de responsabilidade com o saber aprender.

Ao amigo Carlos Alberto Resende, pela motivação. Aos outros meus amigos de lutas políticas.

Também, aos amigos, cujas demonstrações de amizade e consideração me deram forças para continuar desafiando as adversidades da vida. Sem os seus apoios teria sido mais difícil a decisão de me afastar de um quotidiano tranquilo em busca do que não era certeza de sucesso.

Ainda, aos meus amigos, também, pelo carinho, pelo respeito, pela confiança e sentimentos mútuos.

Enfim, a toda a equipa que com uma sublime demonstração de afecto soube reconhecer e apoiar minha decisão na busca contínua de aprendizagem.

Especialmente, agradeço à minha esposa Anabela Aleixo Pereira, que está sempre está disposta a apoiar minhas decisões de crescimento intelectual, mesmo tendo que me afastar temporariamente de seu convívio, mas entendendo que essas decisões não nos afastam de nossos sonhos.

Aos meus filhos, Zeto, Naldo e Sarinha, sempre compreensivos e cúmplices de minhas decisões.

E, a todos aqueles que, de maneira directa ou indirecta, contribuíram para a realização deste trabalho.

Palavras-chave

Administração Pública, mudança, ambiente turbulento e alfândegas

Resumo

No momento actual, frente às turbulências geradas pelas mudanças de toda ordem nos mais variados campos do conhecimento, quer sejam tecnológico, económico, cultural, social ou político, não há organização que sobreviva sem mudanças.

A mudança organizacional é consequência da própria dinâmica da organização e da sociedade, uma vez que a organização é constituída como instrumento para o alcance do bem-estar da sociedade e, nesse sentido, desenvolvem-se adaptações constantes.

A presente dissertação incide sobre o estudo de caso “*Alfândega de Aveiro*”, tentando analisar como é que este departamento pertencente à DGAIEC, integrado no Ministério das Finanças e Administração Pública (MFAP), evoluiu para se adaptar às diversas contingências externas designadamente adesão à Comunidade Económica Europeia, e sucessivas evoluções desta. Evolução quer em termos de formas de integração económica, *i.e.*, União Aduaneira, Mercado Único Europeu (MUE), União Económica e Monetária (UEM), quer em termos de Estados Membros que a constituem após 1986 (data da adesão de Portugal), com as sucessivas adesões de três novos países em 1995, dez países em 2004, e recentemente, em 2007, mais dois países.

A DGAIEC foi como facilmente se constará, aquele departamento que mais rapidez, flexibilidade e personalidade administrativa, teve que demonstrar na sua adaptação à União Europeia (UE). Em termos legislativos pode-se afirmar que praticamente a totalidade do acervo legislativo existente foi expressa ou tacitamente revogada e substituído pelo constante quer de direito originário comunitário (Tratado de Roma de Março de 1957; Tratado de Fusão em 1965; Acto Único Europeu em 1986; Tratado de Maastricht em 1992; Tratado de Amesterdão em 1997; Tratado de Nice em 2001), quer de direito derivado (Regulamentos; Directivas; Decisões; Recomendações).

Ora a pesquisa é desenvolvida na forma de um estudo de caso, de natureza qualitativa, visando compreender o fenómeno das mudanças na Alfândega de Aveiro, em termos de recursos humanos, estruturas e sistemas de planeamento e de controlo.

A obtenção de elementos para fundamentar algumas informações foi conseguida através de documentos da organização pesquisados em vários locais do país (Lisboa, Porto e Aveiro), revistas aduaneiras e artigos de opinião, assim como em legislação nacional e comunitária.

keywords

Public Administration, change, turbulent environment and customs

Abstract

Right now, given the turbulence generated by all kinds of changes taking place in all fields of knowledge, whether they are technological, economic, cultural, social or political, an organization has to change in order to survive. Since an organization is an instrument aiming at the well-being of society, organizational change is a consequence of the dynamics of society itself and constant adaptations are thus developed.

This thesis focuses on the case study the “*Customs of Aveiro*” and tries to analyze the way this local agency of the DGAIEC, pertaining to the Ministry of the Finances and Public Administration (MFAP), has evolved and adapted to the diverse external contingencies, namely the adhesion to European Economic Community, and its successive evolutions. Evolution in the sense of economic integration, *i.e.*, Customs Union, European Only Market (MUE), Union Economic and Monetary (UEM), whether in terms of Countries Members after 1986 (date of adhesion of Portugal), as regarding the joining of three new countries in 1995, ten countries in 2004, and recently, in 2007, two countries more.

DGAIEC was the department that had to perform, as one can easily see, the most rapid, flexible and fuelled with administrative character adaptation, to the European Union (UE). As far as legislation is concerned one can say that almost all of it was reformed and replaced both the Original Community Right (Treaty of Rome of March of 1957; Treaty of Fusing in 1965; European Only Act in 1986; Treaty of Maastricht in 1992; Treaty of Amsterdam in 1997; Treaty of Nice in 2001), and by the derived right (Regulations; Directives; Decisions; Recommendations).

The research is developed in the form of a case study, of qualitative nature, aiming at understanding changes in Customs of Aveiro as far as human resources, structures and systems of planning and control. Some elements used to back be gathered in several places (Lisbon, Porto and Aveiro), customs magazines, articles of opinion, as well as in national and communitarian legislation.



“Pensamos demasiadamente e sentimos muito pouco... Necessitamos mais de humildade
que de máquinas. Mais de bondade e ternura que de inteligência.
Sem isso, a vida se tornará violenta e tudo se perderá”.

Charles Chaplin





Índice geral

Lista de Figuras	XIX
Lista de Tabelas	XXI
Abreviaturas	XXIII
INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I	7
1. TEORIAS ORGANIZACIONAIS E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	7
1.1. Conceito de organização.....	7
1.2. Estrutura interna das organizações: Níveis organizacionais.....	11
1.2.1. Antecedentes da Teoria Geral da Administração	13
1.3. As Teorias Gerais da Administração. Análise evolutiva.....	16
1.3.1. A Administração Científica.....	16
1.3.2. A Teoria Clássica da Administração	19
1.3.3. O Modelo Burocrático de Administração	21
1.3.4. A Teoria Neoclássica de Administração.....	26
1.3.5. A Teoria Geral de Sistemas – Abordagem Sistémica.....	30
1.3.6. A Teoria da Contingência	33
1.4. A perspectiva contingencial de Paul Lawrence e Jay Lorsch	42
1.5. Henry Mintzberg e o seu modelo organizacional.....	47
1.5.1. As cinco partes básicas da organização	47
1.5.2. Os cinco mecanismos básicos de coordenação	49
1.5.3. Os cinco sistemas fundamentais de fluxos.....	50
1.5.4. Os parâmetros de concepção	52
1.5.5. Os factores de contingência	57
1.5.6. As cinco configurações estruturais	59
1.5.7. Síntese	62
CAPÍTULO II	65
2. METODOLOGIA.....	65
2.1. Pesquisa singular: um estudo de caso.....	66
2.2. A abordagem qualitativa.....	67
2.3. O posicionamento e desenvolvimento da pesquisa	68
2.4. As limitações da pesquisa	72
2.5. Recolha, análise e interpretação de dados	73
CAPÍTULO III.....	75
3. APRESENTAÇÃO E INTERPRETAÇÃO DE RESULTADOS	75
3.1. Breve abordagem da Administração Pública em Portugal. Análise evolutiva	75
3.1.1. A Reforma Administrativa desde 1832 até ao fim do Estado Novo	76
3.1.2. A Reforma Administrativa após a Revolução Democrática de 1974 até 1985..	78
3.1.3. A Reforma Administrativa a partir de 1986.....	82
3.2. A Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre Consumo.	85
3.2.1. Enquadramento geral	85
3.2.2. A evolução organizativa	97
3.3. A Alfândega de Aveiro.....	106
3.3.1. Enquadramento geográfico. Jurisdição aduaneira da Alfândega de Aveiro e	107
das suas Delegações Aduaneiras.....	107
3.3.2. Enquadramento operacional.....	109
3.3.2.1. O sistema aduaneiro	109



3.3.2.2.	O sistema fiscal	111
3.3.3.	Recursos humanos	115
3.3.4.	Estruturas organizativas	127
3.3.4.1.	Generalidades	127
3.3.4.2.	Complexidade	128
3.3.4.3.	Formalização	137
3.3.4.4.	Centralização	142
3.3.5.	Sistemas de planeamento e de controlo	148
3.3.5.1.	Caracterização	148
3.3.5.2.	Planeamento e controlo	151
CAPÍTULO IV		157
4. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES		157
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS		165
APÊNDICES		173
Apêndice A – Actual Lei Orgânica do Ministério das Finanças e da Administração Pública, aprovada pelo Dec-Lei 205/2006, de 27 de Outubro		174
Apêndice B – Organograma da DGAIEC, aprovado pelo Dec-Lei 324/93, de 25 de Dezembro		185
Apêndice C – Organograma da DGAIEC, aprovado pelo Dec-Lei 360/99, de 16 de Setembro		187
Apêndice D – Distribuição geográfica das Alfândegas		189
Apêndice E – Organograma actual da DGAIEC, aprovado pelo Dec-Lei 1067/04, de 26 de Agosto		191
Apêndice F – Edifício da Alfândega de Aveiro-Sede		193
Apêndice G – Edifício da Delegação Aduaneira da Figueira da Foz		195
Apêndice H – Edifício da Delegação Aduaneira da Covilhã		197
Apêndice I – Edifício da Delegação Aduaneira de Vilar Formoso		199
Apêndice J – Distribuição física dos serviços na Alfândega de Aveiro-Sede		201
Apêndice L – Balanço da Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo para 2005		203



Lista de Figuras

Figura 1 – O ambiente das organizações.....	36
Figura 2 – Esquema de investigação de Lawrence e Lorsch.....	45
Figura 3 – Evolução de efectivos na DGAIEC desde 1990.	95
Figura 4 – Receita cobrada pela DGAIEC desde 1999.....	96
Figura 5 – Os três subsistemas típicos de uma Alfândega.	109
Figura 6 – Valor das mercadorias importadas e declarações processadas desde 2000.....	110
Figura 7 – Evolução das declarações de exportação processadas desde 2000.	111
Figura 8 – Isenções concedidas em impostos especiais sobre o consumo desde 2001.	112
Figura 9 – Montante cobrado de impostos especiais sobre o consumo desde 2000.....	112
Figura 10 – Montante cobrado de imposto automóvel desde 2000.	113
Figura 11 – Distribuição relativa de taxas de receitas 2000/2005.	114
Figura 12 – Receita cobrada na Alfândega de Aveiro desde 1994.....	114
Figura 13 – Estrutura da receita em 2005.	115
Figura 14 – Evolução do número de funcionários desde 1989.	117
Figura 15 – Distribuição por habilitação literária e sexo.	118
Figura 16 – Análise evolutiva 1989/2006 por estrutura literária e indicador de qualificação técnica.....	119
Figura 17 – Entrada dos efectivos da Alfândega de Aveiro por grupo profissional.....	121
Figura 18 – Distribuição por escalões etários.....	122
Figura 19 – Média etária por núcleo funcional e número de funcionários.	122
Figura 20 – Horas totais de formação entre 1985 e 2005.	123
Figura 21 – Horas totais de formação.	124
Figura 22 – Faltas mais representativas em 2005.....	126
Figura 23 – Organograma da ex-Delegação Aduaneira de Aveiro até 1992.	131
Figura 24 – Organograma da Alfândega de Aveiro de 1993 até 1999.	133
Figura 25 – Organograma da Alfândega de Aveiro em 2006.	136
Figura 26 – Avaliação do desempenho (SIADAP).....	150





Lista de Tabelas

Tabela 1 – Média de idade, antiguidade e distribuição percentual por carreiras.	120
Tabela 2 – Horas de formação e respectivas percentagens em 2005.....	125
Tabela 3 – Níveis hierárquicos entre 1965 e 2006.	137





Abreviaturas

AFIS	Anti-Fraude Information System
AGT	Administração Geral Tributária
Art.º	Artigo
BO	Business Object Webintelligence
CAC	Código Aduaneiro Comunitário
CEE	Comunidade Económica Europeia
DACAC	Disposições de Aplicação do Código Aduaneiro Comunitário
Dec-Lei	Decreto-Lei
DGAIEC	Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo
DGCI	Direcção-Geral de Impostos
DGITA	Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
IA	Imposto Automóvel
IABA	Imposto sobre o Alcool e Bebidas Alcoólicas
IEC	Impostos Especiais sobre o Consumo
ISPE	Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos
IT	Imposto sobre o Tabaco
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
MFAP	Ministério das Finanças e da Administração Pública
MUE	Mercado Único Europeu
NGRHM	Núcleo de Gestão de Recursos Humanos e Materiais
NIF	Núcleo de Informações e Fiscalização
NJ	Núcleo Jurídico
NPA	Núcleo de Procedimentos Aduaneiros
NPAF	Núcleo de Procedimentos Aduaneiros e Fiscais
NPF	Núcleo de Procedimentos Fiscais
NTIC	Novas Tecnologias de Informação e Comunicação



OCDE	Organização para a Cooperação Económica e Desenvolvimento
OMC	Organização Mundial das Alfândegas
P.T.Profissional	Pessoal Técnico Profissional
P.T.Superior	Pessoal Técnico Superior
P.Técnico	Pessoal Técnico
PIB	Produto Interno Bruto
PNIFA	Plano Nacional de Inspeção e Fiscalização Aduaneira
PRACE	Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado
RCRSA	Relatório da Comissão para a Reorganização dos Serviços Aduaneiros
REPAO	Relatório Periódico da Actividade Operacional
SCA	Sistema de Contabilidade Aduaneira.
SCENT/CIS	Sistema Comunitário de Recolha e Difusão de Informação.
SFA	Sistema de Fiscalidade Automóvel
SIADAP	Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho na Administração Pública
SIC-IEC	Sistema dos Impostos Especiais sobre o Consumo.
SIGA	Sistema de Informação para a Gestão Aduaneira.
SIMPLEX	Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa
SLA	Sistema de Liquidação Automática
STADA	Sistema de Tratamento Automático da Declaração Aduaneira.
UE	União Europeia
UEM	União Económica e Monetária



INTRODUÇÃO

O tema e o problema da pesquisa

O mundo actual está a passar por um importante processo de mudança de uma sociedade industrial para uma sociedade pós-industrial marcada pela informação e pelo conhecimento. Assim, a transição do século XX para o século XXI, significa um tempo em que as empresas e instituições públicas são norteadas para agirem estrategicamente, em função das ambiguidade e paradoxos do meio, sendo pressionadas para mapearem o seu desenvolvimento, sob pena de obsolescência.

Ora, o ritmo vertiginoso, a turbulência ambiental e a elevada profundidade com que se sucedem, em todos os campos, as mudanças estruturais, recomendam avançar sem demora, no diagnóstico das carências e potencialidades das organizações públicas, bem como na exploração dos riscos e oportunidades externas que as afectam (Rocha, 2001).

Assim, as sociedades e organizações enfrentam um ambiente de crescente complexidade e incertezas, tanto na economia, como no contexto político e social. Muda a tecnologia, a estrutura social, o sistema cultural, mudam as necessidades das pessoas. A própria organização está a tornar-se mais complexa. Esta instabilidade e turbulência constituem um dos principais desafios colocados às organizações públicas contemporâneas, que vêm sofrendo constantes pressões para se reestruturarem, tendo em vista o seu alinhamento com as diferentes expectativas sociais, económicas e políticas que as envolvem (Mohrman & Cummings, 1989).

Às organizações é exigido que, simultaneamente, alcancem múltiplos objectivos, devendo relacionar-se com diversos *stakeholders*, de forma a gerir eficientemente os recursos disponíveis e a adaptarem-se continuamente às mudanças no seu ambiente.

As “crises”, segundo Schon (1971), forçam os elementos vitais do sistema para a mudança, e esta ameaça a estabilidade cuja manutenção tem sido importante para a existência das organizações. A perda desta estabilidade significa que a sociedade e todas as instituições estão em contínuo processo de transformação.

Especialmente em Portugal, a procura de recursos cresce e as dificuldades também. Vislumbra-se, neste novo contexto, a reconfiguração do papel do Estado orientado para o cumprimento das suas funções clássicas, sem descurar o seu papel de agente regulador,



como definidor de normas, regras e referências para estimular o desenvolvimento económico e a promoção do bem comum. Os reflexos do fenómeno da globalização ou mundialização trouxeram profundas transformações pelas quais passa a economia mundial, neste início do século XXI, como pode ser constatado pela desregulação dos mercados, a abertura do comércio, as inovações tecnológicas, a circulação alargada da informação e pela movimentação transnacional de capitais. Estas mudanças reflectem-se, inevitavelmente, no modelo de Estado.

Assim, a reforma do Estado é hoje um dos temas mais candentes, ultrapassando os marcos da nacionalidade e expressando uma reviravolta dos padrões de organização social, oriunda do período pós-Segunda Guerra Mundial.

O quadro de mudanças e incertezas descrito é mais complexo quando tratamos das organizações públicas, pois estas passaram por um processo de contestação muito acentuada nos últimos anos, que fez com que muitas delas tenham dificuldade em se situar face aos “fins públicos”.

A protecção das pressões externas, com a qual as organizações públicas conviveram durante muitos anos, fez com que estas se voltassem para dentro de si mesmas. A complexidade da máquina administrativa governamental cresceu, durante um determinado período de tempo, em decorrência da necessidade efectiva de o Estado se responsabilizar cada vez mais por novas actividades, concebendo uma organização burocrática cada vez mais difícil de gerir (Rocha, 2001). O caminho inverso, ou seja, a redução do aparato administrativo das organizações públicas, continua a ser um dos maiores desafios de governação que se coloca a cada novo governo que se instala.

A adequação dos meios e recursos, para a execução dos projectos e rotinas da Administração Pública possui regras específicas e requer conhecimentos profundos sobre finanças públicas, administração de bens patrimoniais e materiais e, ainda, sobre a administração de serviços públicos. Estas são áreas em que os gestores públicos precisam de receber formação específica e distinta da aprendida na administração privada.

Actualmente, a profunda e acelerada transformação das sociedades veio pôr em causa a missão do Estado, a sua dimensão e as suas funções. De facto, há uma necessidade premente de se distinguir entre o que é essencial, que só ao Estado cabe assegurar, do que é, eventualmente, acessório.



A relevância crescente das funções de regulação e de fiscalização, bem como o fomento do progresso e da qualidade dos serviços, determinam a generalização de instrumentos de descentralização, de desconcentração e de devolução da gestão, criando necessidades acrescidas de coordenação e avaliação, tudo contribuindo para que o modelo de organização do Estado seja revisto. Nesta lógica há que repensar a organização da máquina administrativa do Estado, quer no que se refere à estrutura e estratégia, quer aos seus recursos humanos (Martins, 2003).

Para Pollit e Bouchaert (2000), a Administração Pública pode ser interpretada como um sistema social, existindo e funcionando de acordo com a sua ordem interna específica, mas que depende, por outro lado, das condições ambientais numa complexa sociedade em mudança. Mais acrescentam que, de acordo com a diferenciação prática, Estado e mercado são importantes pelas suas próprias características estratégicas, para controlar o fornecimento de bens.

No entanto, em termos de objectivos, a produção e distribuição de bens privados é decidida com base nas preferências individuais presentes nos mecanismos de mercado, tendo em vista maximizar o lucro, enquanto a produção de bens públicos resulta da expressão das necessidades da colectividade.

Por outro lado, segundo Abreu (2002), a estrutura organizacional das organizações privadas é frequentemente descentralizada enquanto nas organizações públicas é geralmente centralizada e burocrática, devido à presença de controlos de natureza inspectiva e jurisdicional. Referem-se, ainda, como características distintivas essenciais, que o processo decisório nas organizações privadas utiliza métodos quantitativos, com predomínio do factor económico, sendo o controlo estratégico efectuado pelos accionistas, enquanto que nas organizações públicas predominam métodos de avaliação qualitativa, com uma influência fundamental do factor político e restrições na escolha de políticas públicas. Outra distinção possível relaciona-se com a complexidade organizativa da Administração Pública, devido à enorme diversidade funcional e estrutural, agravadas, em variados casos, pelas disfunções da organização territorial do Estado.

Segundo Neves (2002), sublinhe-se, ainda, a existência de diversos factores de complexidade acrescida, entre outros: a necessidade de rápida adaptação às exigências externas; a visão de “cliente” não como fonte de receita mas de trabalho; o posicionamento dos serviços públicos entre o governo e os cidadãos; a ausência de lucro como indicador



geral de desempenho; e, por fim, a situação de monopólio em diversas áreas de intervenção, quebrando a competição enquanto incentivo à produtividade e qualidade na prestação de “serviço”.

O tema escolhido para este estudo foi definido tanto pela sua relevância teórica, quanto prática. A relevância teórica deriva do facto de se estudar a Alfândega de Aveiro, em termos de recursos humanos, estruturas e sistemas de planeamento e de controlo, através de uma abordagem qualitativa de estudo de caso. A relevância prática prende-se com o interesse de que ao compreender o passado se entende o presente, e ao perceber o presente, pode inclusivamente, prever-se o futuro.

Objecto e objectivo

O objecto desta dissertação prende-se com a organização e funcionamento dos serviços aduaneiros nacionais e, em concreto, a Alfândega de Aveiro. Assim, ao longo do presente trabalho analisa-se de que modo a Alfândega de Aveiro evoluiu ao longo dos anos, para se adaptar aos diversos contextos económicos, sociais e políticos.

O objectivo desta investigação é identificar os factores de contingência que determinaram as diversas reformas na Alfândega de Aveiro, durante as últimas quatro décadas.

Assim, os impactos produzidos, ou as alterações ocorridas, quer nos recursos humanos, quer na sua estrutura (formalização, especialização, centralização), quer ainda nos sistemas de planeamento e de controlo, são os factores que sobressaem na análise conduzida neste trabalho, tendo por referência o conjunto de dispositivos legais que têm regulamentado o sector alfandegário, em geral, e este departamento público periférico, em particular.

Trata-se, assim, de confrontar um certo número de teorias organizacionais com a realidade que nos é apresentada pelo estudo de caso, a “Alfândega de Aveiro”, tendo em vista a compreensão dessa mesma “realidade”, e a elaboração de propostas futuras para melhor responder a problemas e também melhor avaliar os resultados de acções futuras.



Organização da dissertação

O trabalho divide-se em quatro capítulos.

No capítulo I é descrito e analisado o enquadramento teórico. Procede-se aí a uma revisão da literatura e apresenta-se uma síntese das principais teorias sobre as organizações, definindo-as e caracterizando-as nos seus aspectos fundamentais.

Enfatiza-se, sobretudo, as Teorias Contingenciais, e no âmbito destas, destacam-se abordagens de Lawrence e Lorsch (1973), ao mesmo tempo que nos socorreremos do modelo estruturalista de Mintzberg (1995).

Os procedimentos metodológicos são expostos no capítulo II. Apresenta-se uma introdução, justificando-se os procedimentos metodológicos assumidos, e, seguidamente, caracteriza-se o tipo de pesquisa, o posicionamento, as limitações da pesquisa e a recolha, análise e interpretação de dados.

No capítulo III procura-se analisar os dados relativos à Alfândega de Aveiro. Inicia-se o capítulo com uma apreciação evolutiva sintética da Administração Pública em Portugal.

Apresenta-se, posteriormente a Direcção Geral das Alfândegas e Impostos Especiais sobre o Consumo, em termos de enquadramento geral *i.e.*, missão que a norteia ou justifica a sua razão de ser, objectivos, vectores de actuação mais marcantes e condicionantes ambientais exógenas. Analisa-se, ainda, a sua evolução em termos de efectivos e receita cobrada, e, em termos específicos, a evolução da sua estrutura organizativa, subdividida em quatro períodos de 1965 a 1981, de 1982 a 1992, de 1993 a 1999 e após 1999.

Em seguida, procede-se a uma caracterização da Alfândega de Aveiro, em termos geográficos e operacionais. Perspectiva-se, também, a evolução e transformações ocorridas nesta Alfândega, causadas pela sua necessidade de adaptação ao contexto externo, designadamente no que respeita aos recursos humanos, às suas estruturas organizativas do ponto de vista de complexidade, formalização e centralização e, ainda, dos sistemas de planeamento e de controlo.

No capítulo IV apresentam-se as conclusões, recomendações e considerações finais que o presente trabalho permite extrair.





CAPÍTULO I

1. TEORIAS ORGANIZACIONAIS E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

Este capítulo apresenta a revisão da literatura sobre a dinâmica organizacional, i.e., a evolução de diversas teorias organizacionais desenvolvidas no século XX, com particular incidência na Teoria da Contingência, dado ser com base nesta que se analisa as alterações ocorridas na Alfândega de Aveiro.

Incide-se, especialmente, a nossa apresentação na abordagem contingencial de Lawrence e Lorsch (1973) – a palavra contingência deriva do latim *cum tangere*, no sentido de que apenas tocamos tangencialmente os nossos limites – que consideramos como os principais precursores da teoria da contingência ao equacionarem as estruturas organizacionais, num contexto de sistema aberto, numa constante simbiose organização/ambiente externo, e em que o sucesso e a performance das organizações dependem da consistência ou *fit* existente entre o ambiente externo e as suas estruturas. Estes autores afirmam que a organização, para ser eficiente e eficaz, necessita de atingir graus de diferenciação e de integração que estejam de acordo com o ambiente externo. Assim, sintetizam um conjunto de postulados teóricos que se revelam importantes para a compreensão do funcionamento interno das organizações, tal como para a análise do ambiente em que se inserem, salientando que a relação da organização com o seu meio envolvente é essencial para a sua evolução e adaptação do sistema.

Apresenta-se, na parte final, o modelo de Mintzberg (1995), dado que a sua análise, tipo estruturalista, ajuda-nos a formar uma visão abrangente das diversas idiossincrasias e complexidades existentes nas diversas organizações. Este autor considerou o ambiente como um dos factores de contingência mais importantes nas organizações, pese embora sem descurar a idade, dimensão, relações de poder e tecnologia.

1.1. Conceito de organização

O estudo aprofundado das Teorias da Administração tem data recente. É a partir dos séculos XVIII a XIX que estas teorias têm vindo a ser desenvolvidas, devido à necessidade de se estruturar e direccionar o processo administrativo. Actualmente, segundo Drucker



(1954), vivemos numa sociedade institucionalizada e composta por organizações.

É consensual que as organizações constituem uma forma primária de instituição social na sociedade contemporânea. Virtualmente, todos os aspectos da vida das pessoas ocorrem dentro de um contexto organizacional. As organizações são as unidades sociais dominantes das actuais sociedades complexas, podendo até dizer-se que o nosso dia-a-dia é dominado pelo relacionamento íntimo com organizações.

Assim Hall (1996) afirma:

as organizações são uma componente dominante na sociedade contemporânea. Elas rodeiam-nos. Nós nascemos nelas e usualmente morremos nelas. A nossa vida é preenchida com elas, É impossível escapar-lhes. São inevitáveis como a morte ou os impostos. (p.1)

Stoner (1999), por sua vez, sublinha que a administração se constitui como sendo a arte de fazer coisas através de pessoas. Acrescenta, ainda, que até hoje, nenhuma definição para a administração foi universalmente aceite, pois a sua definição muda com o passar do tempo.

Ora, o conceito de administração pode ser considerado como sendo o processo de planear, organizar, liderar e controlar os esforços realizados pelos membros da organização, bem como o uso de todos os outros recursos organizacionais, para que se possam alcançar os objectivos da organização (Chiavenato, 2004).

No que respeita à organização, Bilhim (2001) entende que esta é uma entidade social, intencionalmente coordenada, dispondo de fronteiras limitadas, que funciona numa base relativamente contínua, tendo em vista a realização de objectivos definidos, que seriam inatingíveis se a sua concretização fosse ensaiada por uma só pessoa. Ora, se assim é, na esteira deste autor, resulta daí que os elementos mais importantes que caracterizam uma organização são as pessoas, os objectivos comuns, as tarefas e as estruturas. Não obstante, as pessoas constituem-se como o elemento fundamental de uma organização, pois na ausência deste elemento esta não teria razão de existir.

Por sua vez, Sousa (1990) refere que as organizações são entidades em que existe uma divisão do trabalho para atingir determinados fins, e que surgem para operar com tecnologias, que não seriam utilizáveis por indivíduos ou por outras estruturas. A tecnologia é essencialmente decomposta em equipamentos, técnicas, processos e informação que servem para transformar *inputs* em *outputs*.



Galbraith (1973), afirma, por seu lado, que organizações:

são compostas de pessoas e de grupos de pessoas a fim de alcançar algum propósito repartido, através de uma divisão do trabalho integrada por processos de decisão baseadas em informação, continuamente através do tempo. (p.5)

Num registo mais abrangente, segundo Ferreira, Neves, Abreu e Caetano (1996), as organizações podem ser consideradas como um sistema social formado por subsistemas materializados por acções individuais. Stoner e Freeman (1995:34) consideram que os subsistemas são “as partes que compõem um todo de um sistema”. Mais acrescentam que, assim sendo, estamos perante uma realidade complexa onde interagem fenómenos sociais e psicológicos, nos quais a percepção, a cognição, a acção sobre os processos de socialização e de comunicação, as relações interpessoais, assim como os variados processos sinérgicos grupais, assumem uma importância primordial. Como refere Morgan (1990), o homem individualmente falando tem uma capacidade deveras limitada. Contudo, a sua actuação conjunta, e de forma coordenada, incrementa essa mesma capacidade, não de uma maneira aritmética, mas geométrica.

Outra das propostas pertinentes sobre a definição do conceito de organização poderá ser encontrada em Bertrand e Guillemet (1988), ao referirem que organização é um sistema que compreende cinco subsistemas: um subsistema cultural (valores e convicções); um subsistema tecnocognitivo (técnica e experiência); um subsistema estrutural (divisão formal e informal); um sistema psicossocial (relações entre as pessoas); e um subsistema de gestão (planificação, controlo e coordenação).

Sublinhando o carácter social das organizações Moura (1991:23), por sua vez, refere que “as organizações são estruturas complexas que merecem um tratamento analítico significativo, porquanto reúnem recursos muito importantes e são o expoente máximo da dimensão social do homem”.

Teixeira (1998:21) entende que “organização é o meio mais eficiente de satisfazer um grande número de necessidades humanas”. Acrescenta o autor que as organizações têm três razões fundamentais na génese da sua existência:

- Razões sociais, *i.e.*, necessidades de relacionamento com outros seres humanos;
- Razões materiais, as quais se relacionam com o aumento da eficiência (produtividade) e redução do tempo de execução de tarefas para alcançar objectivos;



- Razões de sinergia, que se relacionam, nomeadamente, com o efeito de incrementar a actividade dos seus membros.

Assim, este autor finaliza, referindo, que uma organização não se trata de algo como sendo um “produto” acabado e concluído, mas sim de um “organismo” vivo, em constante mutação na sua ligação ao meio ambiente.

Relativamente ao meio exterior no qual operam as organizações, diversos autores entre os quais Sousa (1990), Teixeira (1998), Stoner e Freeman (1995) e Naoum (2001), distinguem basicamente o nível contextual ou geral, i.e., aquele que determina e define as características globais da sociedade, comum e semelhante para todas as organizações, formando um conjunto dinâmico de forças, que se interligam de forma sistémica. Neste campo destacam-se as condições tecnológicas, político-legais, económicas, culturais, demográficas e ecológicas e o nível transaccional ou de tarefa, específico e intimo de cada organização, que está interrelacionado com a actuação dos diversos *stakeholders*. Este nível trata, essencialmente, das relações da organização com os seus concorrentes, clientes/consumidores, fornecedores e entidades reguladoras. Pode-se considerar um segmento do ambiente geral, aquele onde determinada organização obtêm os seus *inputs* e deposita os seus *outputs*.

Como sublinham Cunha, Rego, Cunha e Cardoso (2003:3) “mais importante do que proceder à respectiva inventariação é verificar que diferentes concepções de organização, resultam em diferentes definições. Esta diversidade decorre da complexidade do conceito”. Esta inventariação, ainda segundo estes autores que, de alguma forma, se inspiram em Morgan (1997), pode basear-se em metáforas tais como organização racional, orgânica, política, cognitiva, humana ou como amálgama.

Assim sendo, pode-se concluir que uma organização é constituída por diversos recursos ou elementos, para atingir os fins a que se propôs (Bilhim, 2001). Uma organização reparte, igualmente, como traço característico do seu aspecto de “administração”, o facto de não evoluir em sistemas fechados.

Nesta lógica, as organizações, como sistemas abertos, transaccionam, ininterruptamente, diversos tipos de trocas com o seu meio envolvente. Nesta linha de pensamento Ferreira et al. (1996), afirmam, e.g., que:

como sistemas abertos, as organizações são simultaneamente sociais e técnicas. Sociais, no sentido de que integram elementos humanos agrupados sob determinadas



formas, para responder a objectivos precisos; técnicas, no sentido de que são constituídas por estruturas físicas, equipamentos, tecnologias e processos de gestão. (p.261)

1.2. Estrutura interna das organizações: Níveis organizacionais.

Na secção anterior verificámos que uma qualquer organização é constituída por diversos elementos, e que a mesma efectua transacções com o seu meio envolvente. É, precisamente, neste meio que ela obtém os recursos necessários para a sua sobrevivência, bem como, ainda, é nele que a organização encontra os potenciais interessados no “produto/serviço” da sua actividade.

Ora, num ambiente de constante turbulência, torna-se então indispensável que a organização se estruture internamente, de modo a responder congruentemente às pressões originadas por esta envolvente externa. Nos tempos actuais, caracterizados por um ambiente extremamente competitivo, quer na angariação de recursos, quer na colocação dos produtos, a regra é a incerteza e a volatilidade de mercado. A época anterior era caracterizada por as organizações terem estruturas firmes e imutáveis. A sociedade actual é radicalmente oposta e não evolui como resultado duma reforma de estruturas, pois estas são estruturas em mudança, caracterizadas pelo seu equilíbrio dinâmico. Assim, Drucker (1986) esclareceu que as organizações actuais têm de estar preparadas para abandonar todas as suas actuais funções e dedicarem-se a novas funções.

Segundo Chiavenato (2004), é possível distinguir três tipos de subsistemas organizacionais:

- O subsistema institucional;
- O subsistema intermédio;
- O subsistema operacional.

Em termos funcionais, o subsistema institucional refere-se essencialmente ao planeamento e controlo estratégico e global da organização, assim como à formulação de políticas gerais de organização e ao desenho organizacional, ao nível de direcção. Teixeira (1998:39), divide este subsistema dois níveis: “o planeamento estratégico de nível máximo e planeamento estratégico de uma unidade de negócios”.

No subsistema intermédio, desenvolve-se essencialmente o planeamento tático e departamental. Este correlaciona-se com a elaboração de planos, estruturação departamental e programas específicos, tais como, planeamento do desenvolvimento de



produto/mercado e planeamento de recursos para operações da empresa envolvendo recursos físicos, humanos, materiais, tecnológicos, financeiros ou relacionados com a produção e comercialização. Teixeira (1998:40) afirma que “o planeamento tático está contido no planeamento estratégico e não constitui um conceito absoluto, mas relativo”.

Por fim, o subsistema operacional desenvolve, detalhadamente, o planeamento técnico diário, assim como o desenho de cargos e de tarefas. Em termos pragmáticos reporta-se à execução de rotinas e procedimentos diários.

Para Sousa (1990), no subsistema institucional, o cerne da questão reside na procura de compatibilidade com a envolvente contextual ou genérica, tendo em linha de conta uma elevada taxa de mutação, sob pena de perigar a sua entrada num dado meio concreto. Por outro lado, existe a necessidade da organização ser capaz de se aperceber do grau de evolução do ambiente contextual no tempo e deter a capacidade de se posicionar face a características impulsionadoras, mas divergentes, dessa envolvente.

No subsistema intermédio, que designa por subsistema de gestão, entende este mesmo autor, que lhe compete amortecer a incerteza evitando que a produção seja afectada pela incerteza e turbulência dos mercados, visto que as incertezas devem ser tomadas como limitações à integração nos procedimentos de análise e na tomada de decisão.

Por fim, Sousa (1990) refere que, no subsistema operacional, a sua preocupação primeira e fundamental é a “produção” de *outputs*, pois são estes que constituem os resultados da actividade da empresa. O que está em causa é produzir com eficiência, que é uma medida de produtividade, o que significa uma procura incessante pela optimização da combinação de recursos necessários à produção de bens e serviços, sendo que eficiência relaciona-se com os meios, *i.e.*, com os métodos utilizados, e mede a relação entre custos e benefícios, uma relação entre entradas e saídas.

Chiavenato (2004) e Teixeira (1998) estabelecem igualmente uma relação entre esses níveis e as aptidões ou competências de gestão e administração específicas que cada um deles requer. Assim, no subsistema institucional, encontram-se prioritariamente as competências ou habilidades conceptuais, que os autores definem como a capacidade de aprender a lidar e assimilar ideias gerais e abstractas, e aplicá-las em situações complexas, mas concretas. Representam capacidades cognitivas que permitem planear o futuro e desenvolver um sentido de visão. Um gestor, com estas capacidades, está apto a compreender como as várias funções na empresa actuam de maneira eclética e



integradora, permitindo que o seu comportamento esteja alinhado com os objectivos globais da organização, e não com as necessidades de um departamento específico.

No subsistema intermédio, os autores referem a aptidão em relações e habilidade humana como capacidade fundamental de êxito, conectada com a interacção entre pessoas, o compreender as suas atitudes e capacidade de motivar, assim como promover uma liderança eficaz, no sentido de criar o “bem-estar” organizacional e solucionar conflitos. Esta aptidão, muito embora seja transversal em todos os subsistemas, é neste último que se nota com mais acuidade e subtileza.

No subsistema operacional, essencialmente, devem predominar as aptidões ou habilidades técnicas, que os autores definem como a capacidade para usar conhecimentos, equipamentos e técnicas específicas, através da sua experiência profissional e instrução.

A adequada combinação destas aptidões varia à medida que subimos na cadeia hierárquica, desde posições de base até outras de elevada direcção e responsabilidade. À medida que transitamos para níveis mais elevados na organização, diminui a necessidade de habilidades técnicas e aumenta a necessidade de habilidades conceptuais

1.2.1. Antecedentes da Teoria Geral da Administração

Desde os primórdios o homem associou-se a outros para conseguir atingir os seus objectivos. O homem, portanto, aprendeu desde cedo que precisava de outro homem para trabalhar em uníssono, para atingir determinadas metas e objectivos. Deste trabalho em conjunto, surgiram as empresas rudimentares que datam da época dos Fenícios, Egípcios, antiga China, Gregos e Romanos. Ora, segundo Lisboa, Coelho, Coelho e Almeida (2004),

à medida que as sociedades se foram desenvolvendo, mais complexo se tornou o modo de as gerir, deixando de ser possível seguir os processos de gestão intuitivos, característicos das sociedades antigas, passando a necessitar-se de métodos científicos de gestão. (p.45)

A teoria das organizações é o campo do conhecimento humano que se ocupa do estudo das organizações em geral, lucrativas ou não lucrativas. Estas organizações, quando atingem determinada complexidade, necessitam de ser administradas. A administração constitui uma importante actividade numa sociedade pluralista que se baseie no esforço cooperativo do homem.



A palavra administração vem do latim *ad* (junto de) e *ministratio* (prestação de serviço). Assim, administração significa aquele que realiza uma função ou presta um serviço a outro, sob a ordem de alguém.

Segundo Bilhim (2000),

a ciência da administração, em sentido lato, tem como objecto de estudo, quer a administração privada como a pública e trata as decisões, tomadas em contexto organizacional, destinadas a obter resultados com recursos a meios escassos. (...) Em sentido restrito trata do estudo científico da Administração Pública, como uma entidade no seio da qual se desenvolvem actividades administrativas, destinadas à satisfação de necessidades colectivas. (p.30-31)

Administrar, revela-se, nos dias de hoje, como uma das áreas do conhecimento mais impregnados de complexidade e de desafios, atendendo, quer à turbulência, incerteza e mudança do meio ambiente, quer aos variados domínios onde interfere. A administração não é mais que a condução racional das actividades de uma organização. Em cada organização pode dizer-se que, essencialmente, o administrador planeia, organiza, dirige e controla. Numa perspectiva mais actual dir-se-ia que também lidera (Robbins, 1996).

Chiavenato (2004:2) entende que “em cada organização o administrador define estratégias, efectua diagnósticos de situações, dimensiona recursos, planeia a sua aplicação, resolve problemas e gera inovação e criatividade”.

Para este autor, a história da administração é bastante recente. Acrescenta que se trata de um produto com origem no início do século XX, e constitui um resultado da contribuição e influências de diversas áreas do conhecimento humano. Mas, “administração”, na realidade, é estudada e discutida desde tempos remotos. De acordo com Caupers (1994:17) “não é, evidentemente, possível marcar uma data precisa para o nascimento da ciência da Administração. Como todas as coisas (...) também a ciência da administração começou por não existir”.

A Igreja Católica forneceu uma importante contribuição para a administração. As regras, normas, propósitos, objectivos e princípios fundamentais foram introduzidos aos poucos pela Igreja. A Igreja ao longo do tempo foi utilizando todos os recursos da administração para se estruturar, assumindo uma organização hierárquica tão simples e eficiente, que a sua enorme organização mundial pode operar satisfatoriamente sob o comando de uma só “cabeça”: o Papa. Esta estrutura pode constituir um modelo para muitas organizações, que passaram a incorporar uma afinidade de princípios e normas



administrativas utilizadas pela Igreja Católica, tais como o sistema de valores e de crenças, missão e visão relativamente claras, estratégias e táticas alinhadas com a ideologia da organização.

Mas a instituição que mais influenciou a administração foi a organização militar. Esta contribuição deu-se de maneira lenta, mas constante, ao longo do tempo. Entre as contribuições militares estão: a organização linear, o princípio da unidade de comando, a escala hierárquica, a centralização do comando e a descentralização da execução, o princípio da direcção e o planeamento estratégico, entre outras contribuições.

A influência da revolução industrial na história da administração foi igualmente importante e ainda hoje influencia as empresas. O que marca a revolução industrial é a transferência das habilidades humanas para a máquina e a substituição da força do animal ou do músculo humano, pela maior potência da máquina a vapor. Foi nesta época, que começaram as fusões de pequenas oficinas que passaram a integrar outras maiores. Estas fusões, davam-se para fortalecer as pequenas oficinas e assim ganhar competitividade frente a concorrência.

A influência dos economistas liberais com suas ideias básicas constitui a génese do pensamento administrativo. Os princípios da mão invisível, que governa a divisão e especialização de tarefas, surgem no livro *A Riqueza das Nações*, publicado em 1776, do economista escocês e criador da economia clássica Adam Smith (1723-1790)¹, 13 anos, portanto, antes da Revolução Francesa. Karl Marx (1818-1883) e Friedrich Engels (1820-1895), precursores do chamado socialismo científico e materialismo histórico, analisaram, por seu lado, os regimes económicos e sociais da sociedade capitalista e o Estado, que entendiam ser um instrumento ao serviço da classe dominante, devendo a classe operária impor a ditadura do proletariado. Outros pesquisadores entre eles, James Mill (1773-1836), um famoso historiador e filósofo escocês, representante do radicalismo filosófico que, é uma escola de pensamento conhecida por utilitarismo, David Ricardo (1772-1823), nascido em Londres e considerado um dos mais importantes economistas de toda a Grã-Bretanha, graças ao seu conhecimento sobre o funcionamento do sistema capitalista (responsável pela teoria das vantagens comparativas), e considerado um dos fundadores da escola clássica inglesa da economia política e John Stuart Mill (1806-1873), filósofo e economista

¹ Como curiosidade, refiro que Adam Smith foi um ilustre aduaneiro e Director das Alfândegas de Edimburgo (Commissioner of Customs), desde 1778 até à sua morte.



inglês, e um dos pensadores liberais mais influentes do século XIX, também defensor da teoria ética utilitarista, deram contribuições importantes na matéria.

1.3. As Teorias Gerais da Administração. Análise evolutiva.

No decorrer do último século diversas foram as correntes ou Teorias de Administração/Gestão desenvolvidas. Ora, refere Firmino (2002), que, entre 1900 e 1950, se viveu o início da industrialização no qual as mudanças eram, em geral, lentas, e as organizações apostavam na estabilidade e previsibilidade, período no qual as Teorias da Administração Científica, a Teoria Clássica, a Teoria da Burocracia e a Teoria das Relações Humanas, emergiram com um grande dinamismo. Entre 1950 e 1990, considera o autor, que os países desenvolvidos sofreram um elevado desenvolvimento industrial, ao qual esteve associado um esforço de inovação e de mudança, que colocou em causa a previsibilidade do período anterior, e no qual tiveram grande importância a Teoria Neoclássica, a Teoria Estruturalista, a Teoria Comportamental, e as Teorias Sistémicas e Contingenciais. Na presente secção proceder-se-á a uma retrospectiva analítica das principais teorias que emergiram no século XX, colocando-se a ênfase nas Teorias Contingenciais.

1.3.1. A Administração Científica

Esta teoria surgiu no início do século passado, como resultado da necessidade de aumentar a produtividade, e preocupava-se, principalmente, com a organização das tarefas e a racionalização do trabalho, permitindo que os administradores pudessem determinar cientificamente a melhor maneira para realizar uma determinada actividade ou tarefa. Esta teoria centra-se na problemática do aumento da eficiência da mão-de-obra. Desta maneira, Frederick W. Taylor (1967), Henry L. Gantt (1911), Frank Gilbreth (1912) e Lillian Gilbreth (1914), criaram os princípios da administração científica.

No entanto, a paternidade da teoria da gestão moderna é atribuída a Frederick Taylor (1856-1915), especialmente após a publicação do livro *The Principles of Scientific Management*, em 1911, que teve como objectivo fundamental do seu pensamento ilustrar as perdas relacionadas com a ineficiência e sugerir que a melhor gestão é a que se baseia num modelo claro de princípios e numa prática standardizada.



Taylor (1967), nesta linha de pensamento, refere:

(...) cada acto do trabalhador deve ser procedido por um ou mais actos preparatórios de gestão que lhe permitem fazer melhor e mais rapidamente o seu trabalho do que poderia ser executado de outra maneira. (p.26)

Taylor, que era descendente de uma família protestante, depressa aprendeu a respeitar os valores de uma moral pautada por uma defesa intransigente do trabalho, elevados princípios éticos e forte mentalidade de disciplina, poupança e, simultaneamente, investimento.

Assim, Taylor (1967) afirma:

no passado o homem era o primeiro; no futuro o sistema deve ser o primeiro. Isto não implica, contudo que os grandes homens não sejam necessários. Pelo contrário, o objecto principal de todo o bom sistema deve ser o desenvolvimento de homens de primeira classe; e sob a gestão sistemática o melhor homem eleva-se até ao topo, com mais certeza e mais rapidez, do que sempre ocorreu até agora. (p.7)

Ferreira et al. (1996) sublinham que Taylor, na sua obra fundamental de 1911, efectua uma análise exaustiva da interligação e complementaridade existentes entre a gestão científica e o desenvolvimento racional do processo de trabalho. Assim, após uma primeira fase em que Taylor se preocupa com a racionalização do trabalho dos operários, numa segunda fase definiu os princípios de administração aplicáveis a todas as situações concretas da empresa.

Cunha et al. (2003) asseguram que, com a gestão científica de Taylor, se assistiu a uma busca contínua, por um grupo de gestores com formação em engenharia, daquilo que começaram por designar por gestão sistemática. O *Taylorismo* pode ser descrito como um “padrão” racional de desenvolvimento coordenado do trabalho, que privilegia ciclos curtos e repetitivos e com sequências de trabalho bem definidas e prescritas. A gestão científica, para Cunha et al. (2003), não acontece por acaso. Procura-se que a gestão seja uma verdadeira ciência adoptando um rigor e método científico. A gestão tinha que seguir o desenvolvimento científico e tecnológico que acompanhou o virar do século XIX e transformou, radicalmente, a vida do homem ocidental.

Embora, como referem Lisboa et al. (2004), as ideias de Taylor, que viveu num período política e socialmente conturbados, não se possam considerar como inovadoras, a sua capacidade de síntese foi notável. Acrescentam, também, que, para Taylor, a falta de rigor e verticalidade científica eram as principais causas de desperdício e ineficiência. O



realce deveria então ser colocado nos processos. A tendência deveria ser atribuir a cada trabalhador a tarefa mais elevada possível, de acordo com as suas aptidões, acompanhada de remunerações diferenciadas em função da produtividade demonstrada. Assim, o principal destaque é a racionalização do trabalho, ao nível operacional, com forte ênfase colocada nas tarefas.

A Administração Científica, segundo Chiavenato (2004), cuida dos modelos de produção, standardização de máquinas, ferramentas e métodos para a execução de tarefas e prémios de produção.

Refere, ainda, Taylor *apud* Chiavenato (2004), que o sistema industrial padecia de três problemas principais: a vagabundagem constante dos operários; o desconhecimento pelos gestores das rotinas e tempo necessário para a sua realização; e a falta de standardização dos métodos e técnicas de trabalho.

Taylor (1965) entendia, por isso, que a implementação da Administração Científica deveria ser gradual, para evitar situações de mudança drástica, com prejuízo para todos os interessados. Trata-se, no fundo, de aplicação de método científico e não de empirismo amador, de cooperação e não de individualismo. Pretende-se obter rendimento máximo para alcançar máxima eficiência, que deve ser entendida como a correcta utilização dos recursos disponíveis. Eficiência, segundo Lisboa et al. (2004), é uma medida de produtividade e, como tal, preocupa-se com os meios e métodos que precisam de ser planeados, optimizando os recursos disponíveis. Não de deverá confundir este conceito com o de eficácia que é uma medida de alcance de objectivo final.

Assim, Taylor (1967:9) afirma: “o objecto principal de gestão deve ser assegurar a máxima prosperidade para o empregador, ligada com a máxima prosperidade para o empregado”.

Para Sousa (1990:40), “o conceito fundamental do Taylorismo é do *one and only best way*, *i.e.*, há uma só maneira de executar qualquer tarefa. Logo o objectivo do analista terá de ser a descoberta desse desempenho total”. Opõe-se frontalmente à Teoria da Contingência, que como veremos mais adiante, entende que não existe *one best way*.

A Teoria Científica assenta no planeamento rigoroso, com uma grande ênfase colocada nas tarefas e em sistemas de engenharia, transformando o trabalhador em mais um elo planeado dessa mesma engenharia, não cabendo ao trabalhador nada mais senão executar o seu trabalho de forma disciplinada e exacta (Firmino, 2002).



Nesta mesma perspectiva Rivas (1989:93) afirma que “com efeito, Taylor estudou as capacidades físicas dos operários, considerando-os como componentes das máquinas”.

A Administração Científica baseou-se no *homem economicus*, i.e., no paradigma de que o homem é dominado e influenciado essencialmente por recompensas económicas e materiais. Ou seja, o homem é motivado a trabalhar pelo medo da fome e pela necessidade de dinheiro para viver, e não por se sentir mais feliz ou realizado pessoalmente. Uma concepção que atribui à natureza humana uma perspectiva muito limitada e uma visão estreita do homem. É portanto uma teoria incompleta e parcial. Assim, segundo Chiavenato (2004), esta teoria está limitada no seu campo de acção, dado estar restringida aos problemas de produção, não considerando aspectos gerais tais como financeiros, comerciais, logísticos e de marketing. Por outro lado, a estrutura da organização, expressa a concepção sobre a natureza humana e alicerça-se numa expectativa de estabilidade e certeza das operações da organização.

Ora, a Administração Científica é uma abordagem demasiado formal, omitindo os aspectos informais e humanos de organização, caracterizando-se por prescrever princípios normativos que devem ser sempre aplicáveis. Além disso, não tem em linha de conta o ambiente externo, concebendo as organizações como sistemas fechados e mecânicos, sem qualquer influência do seu mundo exterior.

Embora se possa considerar a gestão científica como uma escola de pensamento do passado, é importante notar que alguns dos seus elementos têm vindo a ser revistos e estão na base de outros princípios bem presentes nas teorias das organizações actuais (Lisboa et al. 2004).

1.3.2. A Teoria Clássica da Administração

A Teoria Clássica despontou em França em 1916, quase em simultâneo com as propostas de Taylor desenvolvidas nos Estados Unidos. A necessidade de encontrar as linhas mestras para administrar organizações complexas, como as fábricas, explica, em parte, este surgimento.

Vários foram os pensadores que contribuíram para esta Teoria Clássica. No entanto, Henri Fayol (1841-1925) é considerado o pioneiro da Teoria Clássica da Administração. Fayol defendia que a prática administrativa era sistemática e, por isso, poderia ser identificada e analisada. A sua preocupação era aumentar a eficiência da empresa através



da sua organização e da aplicação de princípios gerais de administração. Fayol acreditava que com a previsão científica e métodos adequados de administração, os resultados positivos seriam inevitáveis. (Shafritz & Ott, 2001).

Fayol preocupava-se com a organização como um todo e dividiu as operações da organização em seis actividades: técnica (produção, manufactura e adaptação); comercial (compra, venda e troca); financeira (procura de utilização óptima de capital); segurança (protecção de bens e pessoas); contabilística (responsável pelo desempenho económico da empresa e fornecimento de estatísticas diversas); e administrativa ou de gestão, que está correlacionada com as cinco anteriores e serve para coordenar e formular o programa de acção da organização, integrando basicamente o planeamento, a organização, o comando, a coordenação e o controlo (Lisboa et al., 2004; Bilhim, 2001; Shafritz & Ott, 2001).

Segundo Firmino (2002),

embora existam algumas diferenças face a Taylor (...) os autores convergem nos aspectos essenciais: a organização científica de Taylor e o estudo dos órgãos/funções de Fayol constituem um importante contributo para a história do pensamento organizacional. (p.16)

É referido por Lisboa et al. (2004) que enquanto Taylor propôs uma racionalização de tarefas ao nível individual, Fayol, em contrapartida, propõe uma racionalização a partir do topo das organizações.

Alguns críticos defendem que, actualmente, a Teoria Clássica está desajustada, pois não se adapta a um ambiente globalizado, competitivo e turbulento, e que esta teoria é adequada a ambientes estáveis e previsíveis, aspectos que não são evidentes nos dias actuais.

Fayol definiu os princípios gerais de administração de uma maneira sintética e original, afastando a ideia de rigidez, pois em matéria administrativa não existe inflexibilidade. Entendia que a organização do trabalho deveria ser desenvolvida pela especialização das tarefas e pessoas, com disciplina, autoridade, responsabilidade, unidade de comando e direcção, centralização do poder na autoridade máxima da organização e com ordem e subordinação dos interesses individuais ao geral. Defendia, também, a necessidade de equidade, iniciativa, espírito de equipa e estabilidade de pessoal, pois entendia que a elevada rotatividade era prejudicial para a eficiência das organizações.



Fayol assumia, ainda, a urgência de ensino organizado e metódico para formar gestores (Naoum, 2001).

Nas propostas de Fayol, a organização é concebida em termos lógicos, formais e inflexíveis, sem considerar aspectos psíquicos e sociais, limitando-se à organização formal e descurando a organização informal. Por isso mesmo, se entende que esta teoria é uma abordagem extremamente simplificada e mecânica da organização formal, *i.e.*, a organização pode ser oficialmente retratada pelo seu organograma. Assim, pode ser considerada como prescritiva e normativa, colocando a ênfase na estrutura da organização e procurando aumentar a eficiência, por meio da forma e disposição dos diversos componentes da organização e das suas relações estruturais.

Outra das limitações desta abordagem subjaz no facto de que a organização é analisada como se fosse um sistema fechado e hermético, sem ligação com o meio ambiente ou envolvente externa, e onde predomina a lei de “causa-efeito”. Por outro lado, em tempos de mudança e instabilidade, como os que atravessamos, a abordagem clássica mostra-se inflexível e conservadora, pois foi elaborada numa época de estabilidade e permanência (Chiavenato, 2004).

1.3.3. O Modelo Burocrático de Administração

A referência fundamental provém da obra do filósofo, sociólogo, economista e político alemão Max Weber (1864-1920), produzida no início do século passado, que no entanto só é desenvolvida nos Estados Unidos, como Teoria da Administração, a partir da publicação, em 1947, da tradução para língua inglesa da sua principal obra *The Theory of Social and Economic Organization* (Heugens, 2005).

Refere, também, Helge (2004), que Max Weber foi o mais fascinante e importante cientista social do século XX.

Assim, Weber (1978) sintetiza o conceito de burocracia como uma forma de organização caracterizada pela centralização, hierarquia, autoridade, disciplina, carreira, divisão do trabalho, estabilidade e sujeição a regras preestabelecidas. Acrescenta Gonçalves (1997:9) citando Max Weber, que “ burocracia é uma organização cujas consequências desajustadas se resumem na previsibilidade do seu comportamento no sentido de obter maior eficiência da organização”.



O Modelo Burocrático aborda, formalmente a organização, enfatizando a estrutura hierárquica e a eficiência (Chambel & Curral, 1995). Rapidamente, a forma burocrática alastrou a todos os tipos de organizações, como indústrias, empresas de prestação de serviços, repartições públicas, organizações militares, religiosas e outras. No fundo, o século XX pode ser considerado o século da burocracia.

Para Gonçalves (1997),

o “tipo ideal” weberiano tem pouco de valorativo: resultou de investigação histórica, com manifestações identificadas na antiguidade, com origem nas mudanças religiosas do renascimento e nas normas da ética protestante e com condições de desenvolvimento resultantes da primeira revolução industrial; resultou também da investigação sistemática e empírica de organizações contemporâneas de Max Weber. (p.4)

A Teoria da Burocracia surge nos Estados Unidos enquanto a Teoria Clássica e a Teoria da Relações Humanas “esgrimiam” entre si argumentos. Mas, apresentavam ambas sinais de obsolescência e esgotamento para a sua época, e não possibilitavam uma abordagem global, integrada e envolvente dos problemas organizacionais, gerando a necessidade de uma atenção mais ampla e completa, tanto da estrutura como dos participantes da organização.

Pode-se, também, referir que a burocracia decorreu da necessidade que as organizações sentiam de ordem e de rigor, às quais se acrescentam as reivindicações dos trabalhadores em relação a um tratamento justo e imparcial e a reacção contra o nepotismo e da parcialidade e práticas administrativas desumanas do início da Revolução Industrial. A burocracia é uma forma de organização humana que se baseia na racionalidade, isto é, na adequação dos meios aos fins pretendidos, a fim de garantir a máxima eficiência possível no alcance desses “objectivos”.

Para o juízo popular, o conceito de burocracia está associado a uma organização lenta e, na qual, a quantidade de papel se multiplica e acumula, impedindo soluções rápidas, eficientes e criativas. A expressão também é utilizada com o sentido de “vínculo” dos funcionários às rotinas e regulamentos, causadores de diversas disfunções. O conceito de burocracia para Max Weber é exactamente o contrário, pois a burocracia é a organização eficiente por excelência, destrinchando, ao pormenor, a maneira como as questões devem ser resolvidas.

Segundo Gonçalves (1997), burocracia é o modelo “tipo ideal” de organização, com as seguintes características:



- *Predefinição, por via formal legítima, de normas e regulamentos predominantemente escritos;*
- *Autoridade baseada em disciplina formal coberta por aquele complexo normativo;*
- *Impessoalidade dos actos e das relações entre membros da organização, e destes com o exterior. A acção é exercida não em nome próprio dos agentes, mas no da organização ou cargo exercido;*
- *Explicitação e racionalidade na divisão orgânica e individual do trabalho e na determinação dos procedimentos, tendo em vista a eficiência;*
- *Hierarquização dos agentes e das unidades orgânicas que os integram, em níveis sucessivos de autoridade e responsabilidade;*
- *Preferência pela forma escrita na expressão da vontade da organização assim como nas comunicações entre os órgãos e no registo dos actos relevantes;*
- *Exclusividade da organização quanto à propriedade dos bens e outros recursos;*
- *Exigência aos agentes de capacidade técnica adequada ao exercício das respectivas funções (meretrícia);*
- *Profissionalização dos agentes numa base contratual pretensamente duradoura (frequência de vínculos vitalícios);*
- *Retribuição pecuniária dos agentes segundo escalões fixos e hierarquizados e, frequentemente, direito a reforma ou aposentação;*
- *Preferência pelo ingresso dos agentes em idade jovem e sua ascensão por meio de sucessivas promoções (sistema de carreira);*
- *Subordinação dos agentes a rígida disciplina. (p.3-4)*

A estas características de burocracia pode-se acrescentar o seu carácter excessivamente racional, com a divisão sistémica do trabalho, as rotinas e os procedimentos padronizados, a separação clara entre a propriedade e a administração, assim como a previsibilidade do comportamento, pois todos os membros devem portar-se de acordo com as normas e regulamentos definidos pela organização para que esta atinja a eficiência máxima (Cunha et al., 2003).

A aplicação deste modelo acarretou consequências, nem sempre desejáveis, para a estruturação das sociedades actuais. Estas consequências são designadas por disfunções da burocracia, e deram-lhe o apego ao fardo pejorativo que hoje lhe conhecemos.

Cardoso (1995) identifica, assim, as principais disfunções da burocracia:

- *Conduz a uma despersonalização do relacionamento no trabalho;*
- *As pessoas adoptam uma atitude de conformidade em relação às regras, o que retira qualidade e criatividade ao desempenho. Passa a ser maior a preocupação com as regras do que com os objectivos da organização;*
- *Torna excessivo o formalismo e o número e tipo de papéis, o que redundando em prejuízo para a empresa;*
- *As pessoas passam a sentir-se seguras com a rotina e ameaçadas com tudo o que as obrigue a alterar essa rotina, pelo que aumenta a resistência à mudança. (p.27)*



Também, de acordo com Cunha et al. (2003),

(...) nas últimas décadas a burocracia foi alvo das mais diversas críticas: o seu entendimento das organizações como sistemas fechados, a sua insensibilidade às necessidades sociais dos seres humanos, o facto de propor uma concepção mecanicista da organização e a tentativa de oferecer um modelo one best way. Uma crítica porventura mais próxima do cerne da Teoria Burocrática é a que se refere à possibilidade, ou melhor inevitabilidade, de regras objectivas e precisas serem interpretadas de forma diferente. (p.36)

No fundo, a burocracia proporciona uma maneira racional de organizar pessoas e actividades para alcançar determinados objectivos específicos (Weber, 1999). Ora, de acordo com Chiavenato (1993), uma organização é racional se os meios mais eficientes são escolhidos para implementação das metas. Pode-se afirmar que os erros atribuídos à burocracia não são erros de conceito, e que, por outro lado, a preocupação em reformar e personalizar as burocracias, embora salutar, apenas obscurece a natureza da burocracia e nos desvia do seu impacto sobre a sociedade (Chiavenato, 2004).

Ainda hoje as propostas teóricas de Max Weber sobre a burocracia têm um papel heurístico muito forte e marcam o debate sobre organização e funcionamento de instituições públicas actuais. Assim, uma cuidadosa apreciação crítica de burocracia leva-nos à conclusão de que, apesar de todas as limitações, a burocracia foi uma das melhores alternativas de organização de todo o século passado. Talvez a mais importante evolução originada pela Teoria da Burocracia tenha sido o abandono do paradigma de organização normativa e prescritiva para uma abordagem descritiva e explicativa.

Em suma, a reflexão iniciada por Max Weber desencadeou profundas implicações na organização e funcionamento dos sistemas sociais, económicos e políticos da actualidade, estendendo-se a vários campos e contextos organizacionais.

As três teorias da administração analisadas até aqui, são classificadas, de modo geral pelos diversos autores, como abordagens ditas clássicas, cujas análises e estudos empíricos se centraram em aspectos racionais, técnicos e económicos do comportamento humano nas organizações como sublinham Ferreira, Neves e Caetano (2001):

as abordagens clássicas elaboradas por Frederick Taylor, Henry Fayol e Max Weber foram fundamentalmente um contributo histórico baseado em análises e estudos sobre a racionalidade do comportamento humano nas organizações. Elas emergem num contexto perpassado pela arbitrariedade dos métodos de gestão do empirismo e da discricionariedade do exercício da autoridade no funcionamento das organizações (...). (p.25-26)



Nesta perspectiva, a abordagem clássica não incluía nos seus modelos de análise as contingências da interacção existentes entre o ambiente externo e as organizações, privilegiando somente os objectivos e a eficiência de todas as organizações. Poder-se-á afirmar, seguindo Ferreira et al. (2001), que havia uma insuficiência analítica em relação aos factores internos e externos das organizações, que descuravam a análise de estruturas, do desenho organizacional e do funcionamento interno das organizações face às contingências do ambiente externo.

A oposição entre a Teoria Clássica e a Teoria das Relações Humanas criou um impasse que segundo Chiavenato (2004), a Teoria da Burocracia não teve condições de ultrapassar, dando lugar ao aparecimento da Teoria Estruturalista na década de 50, que pretende ser uma síntese das duas teorias, com inspiração fundamental em Max Weber.

Embora o Estruturalismo não constitua uma Teoria Administrativa, na verdadeira acepção da palavra, tem algum interesse ser aqui mencionado, pelo novo conceito que contém de organização, como sistema intencional e em contínua construção para atingir objectivos, pela visão que expressa do comportamento humano (o homem como ser social que desempenha funções dentro de diversas organizações, e não como ser isolado) e pela sua preocupação com eficiência e eficácia. O Estruturalismo entra em dissonância com a Teoria da Burocracia, cuja preocupação se baseava na máxima eficiência, ao enfatizar não apenas a estrutura organizacional, mas também as pessoas e ambiente (Chiavenato, 1985). Mas, pode-se considerar o Estruturalismo, como um desdobramento da Burocracia.

Por outro lado, o surgimento desta abordagem, como algo inovador relaciona-se com a “necessidade” de visualizar a organização como um corpo social complexo, no qual interagem diversos grupos sociais que partilham alguns dos objectivos da organização, mas que também se podem opor a outros (Chiavenato, 1998).

A Teoria Estruturalista concentra-se no estudo das organizações, na sua estrutura interna e na sua interacção com outras organizações, enfatizando o homem organizacional, ou seja, vê o homem moderno como aquele que desempenha diferentes papéis simultâneos em organizações diferentes.

Os estruturalistas estudam o relacionamento entre a organização formal e a informal, dentro de uma abordagem integrativa, pois entendem que o equilíbrio entre os elementos ditos racionais e não racionais do comportamento humano, constitui um elemento intrínseco da vida em sociedade e do pensamento moderno (Chiavenato, 1998).



1.3.4. A Teoria Neoclássica de Administração

A Teoria Neoclássica surge na década de 50, um período de intensa remodelação, e caracteriza-se por ir buscar a sua inspiração às Teorias Clássicas, readaptando alguns dos seus principais conceitos. A função inovação emerge como critério novo, e a teorização da organização, não como sistema fechado, mas sim, agora, como um sistema que tem que se adaptar à evolução do mercado, é objecto de um grande avanço. Esta teoria reinterpreta a Teoria Clássica, actualizando-a, com um renovado paradigma e com um ecletismo que aproveita a conjugação de todas as demais teorias. É possível afirmar que a Teoria Neoclássica surge devido ao crescimento exagerado das organizações e, também, pela necessidade de se expurgar os exageros e distorções produzidos pelas Teorias Clássicas.

A Teoria Neoclássica caracteriza-se por uma forte ênfase nos aspectos práticos da administração e pela incessante procura de resultados e objectivos pragmáticos e palpáveis. Por outro lado, reafirma o paradigma clássico e os princípios gerais de administração, assim como a polivalência de conceitos.

O termo Teoria Neoclássica é na realidade algo exagerado. Os autores considerados neoclássicos, sem contar com os autores da escola da Administração por Objectivos, embora não apresentem pontos de vista divergentes, nunca se preocuparam em “alinhar” dentro de uma organização comum. Como autores principais desta visão neoclássica pode-se referir Peter F. Druker, Ernest Dale, Harold Newman, Ralph Davis e Louis Allen, entre outros (Chiavenato, 1998).

Sousa (1990:48) entende que para os neoclássicos “a gestão de uma organização (...) consiste na optimização do sistema interno sujeito às restrições impostas pelo mercado sendo este considerado como determinante”.

Outra das questões discutidas nesta teoria relaciona-se com a dicotomia centralização *versus* descentralização, que se refere ao nível hierárquico no qual as decisões devem ser tomadas. Enquanto a centralização destaca a cadeia de comando, sendo o decisor que controla os passos do processo de decisão, a descentralização faz com que as decisões sejam pulverizadas pelos níveis mais baixos da organização.

Para Mintzberg (1995),

a estrutura é centralizada quando todos os poderes de decisão se situam num único ponto da organização – em última análise nas mãos de um único indivíduo; diremos que a



estrutura é descentralizada sempre que o poder se encontra disperso por várias pessoas. (p.209)

A tendência actual é descentralizar, para dar melhor utilização aos recursos disponíveis. No entanto, descentralizar, por si só, não é bom nem mau para a organização, pois depende do grau de simplicidade/complexidade dos problemas organizacionais, estabilidade/instabilidade e certeza/incerteza do clima organizacional.

Segundo Cunha et al. (2003), não devemos tomar as estruturas como centralizadas ou descentralizadas, sendo preferível falar em grau de centralização/descentralização, dado que esta variável deve ser assumida, como tomando diversos escalonamentos entre dois extremos exequíveis.

Como vantagens da centralização, pode destacar-se que as decisões são tomadas por pessoas com visão global da organização, por decisores mais treinados, cujas decisões são mais alinhadas com a finalidade global e com diminuição dos esforços de decisão. No fundo, e de acordo com Bilhim (2001),

a centralização reduz os custos operacionais e permite que as decisões sejam mais consistentes com os objectivos organizacionais, em vez de defender o sucesso de certos departamentos, em detrimento da organização como um todo. (p.150)

Em contrapartida, pode-se referir que as desvantagens da centralização são “obrigar”, a que as decisões sejam tomadas longe dos factos originários destas, tendo os decisores pouco contacto com as situações e pessoas envolvidas, com maior demora e custos e, por outro lado, dado que as decisões transitam por uma cadeia escalar, podem ocorrer distorções na comunicação dos factos.

À medida que engrandecem as organizações tendem crescentemente a diferenciar e a especializar as suas funções e actividades, introduzindo novas unidades na sua estrutura organizacional.

Em termos clássicos pode dizer-se que a especialização ocorre em dois níveis, complementares entre si. De acordo com Chiavenato (2004), a especialização vertical surge quando se precisa aumentar a supervisão, criando mais níveis hierárquicos na estrutura. É uma divisão do trabalho em termos de autoridade e responsabilidade. A especialização horizontal caracteriza-se pelo crescimento nivelado do organograma, sendo, por isso, conhecida por departamentalização. Esta noção pode ser definida como a divisão do trabalho, entre os distintos tipos de tarefas executados na organização, sendo o



instrumento pelo qual se obtêm melhores resultados globais. A departamentalização é uma das características mais complexas dos processos de diferenciação horizontal das organizações, sendo um meio pelo qual, se cria homogeneidade nas tarefas de cada órgão, sendo, ainda hoje, um elemento fundamental na estruturação de várias organizações (Robbins, 1986). No entanto, dificilmente se encontra a aplicação prática e isolada de um tipo puro de departamentalização em toda a organização, mas sim a conjugação de diversos tipos.

Relativamente ao desenho da estrutura formal das organizações de acordo com Lisboa et al. (2004), as formas mais genéricas que se encontram nas organizações são a forma funcional, divisional ou matricial. O desenho da estrutura define o conjunto de departamentos, serviços e níveis hierárquicos, assim como o relacionamento e os canais por onde circulam a comunicação e, igualmente, os canais de autoridade.

Deste modo a estrutura funcional, consiste, simplesmente, em generalizar a toda a organização a lógica da departamentalização funcional. É uma forma extremamente intuitiva, o que de certa maneira a torna popular. No entanto, pode apresentar problemas de coordenação e comunicação, podendo tornar a estrutura de funcionamento lenta e pouco fiável, o que pela sua rigidez, pode relevar-se de difícil aplicação em ambientes dinâmicos.

A estrutura divisional surge quando as empresas sentem a necessidade de diversificar os seus produtos, tecnologias, clientes e mercados, tornando necessária a criação de unidades capazes de lidar em diferentes contextos. Segundo Bilhim (2000), quando as grandes administrações, nomeadamente as públicas, começam a experimentar as dificuldades típicas das estruturas funcionais procede-se, de modo geral, à divisão da estrutura em unidades com maior flexibilidade operacional, originando a estrutura divisional.

A estrutura matricial parece colmatar os pontos fracos da segmentação de interesses e objectivos da estrutura funcional, pela coordenação horizontal e pela multiplicação e disseminação de recursos. O resultado parece ser uma estrutura ágil, adaptável e que é capaz de maximizar a eficiência. Na realidade, a estrutura matricial é uma espécie de remendo na velha estrutura funcional. Por outro lado, este desenho estrutural constitui um esquema participativo e flexível, que depende da colaboração das pessoas e enfatiza a interdependência entre departamentos. Para Bilhim (2000), a necessidade de lidar com a complexidade é uma das razões para a sua utilização, pois serve-se de equipas cruzadas



(funcionais e por produto/projecto), como resposta à mudança, inovação e criatividade.

Segundo Lisboa et al. (2004),

a estrutura matricial parece corresponder a um arranjo que procura conjugar as virtualidades da departamentalização funcional com o melhor da estrutura divisional. Ela corresponde a uma lógica de coordenação dúplice: uma coordenação funcional, de natureza hierárquica e vertical, associada a uma coordenação horizontal ou transversal, centrada nos aspectos críticos do negócio da empresa, de que são exemplos os seus produtos, os seus projectos, os seus mercados, ou mesmo os seus processos. (p.247)

Segundo Chiavenato (2004), a partir da década de 50 a Teoria Neoclássica deslocou a atenção das actividades/meio para os objectivos ou finalidades da organização, ou seja, o foco passa a ser nos resultados e nos fins ou objectivos a alcançar.

Pode considerar-se que esta nova visão organizativa denominada Administração por Objectivos surge concretamente com Drucker (1954).

Ferreira et al. (1996), referem que na formulação inicial de Drucker, a gestão por objectivos e o autocontrolo constituem os elementos básicos fundamentais para a organização dar total “capacidade” à responsabilidade individual e, simultaneamente, imprimir um sentido de visão e de esforço comum, definindo o trabalho colectivo e harmonizando os objectivos individuais com o desenvolvimento comum. Deverão ser definidos os objectivos a longo prazo que a organização visa atingir, que por sua vez devem originar os objectivos de curto prazo, que por sua vez vão delinear os objectivos dos gestores, dos variados departamentos, até aos responsáveis de primeira linha.

Nesta perspectiva, a Administração por Objectivos é um modelo através do qual os gestores das organizações estabelecem metas a atingir num determinado período de tempo, em consonância com os objectivos globais da organização, enfatizando a formulação consciente de objectivos consensuais.

A definição de objectivos apresenta um carácter prioritário, sendo que os mais frequentes têm ligações com a posição competitiva no mercado, a inovação e criatividade nos produtos, a produtividade, a eficiência, a qualidade, a satisfação do cliente, o lucro e a aplicação rentável dos diversos recursos.

A Administração por Objectivos envolve necessariamente um processo político, um processo de planeamento e um sistema de direcção. O não funcionamento correcto e interligado destes três vectores acarreta problemas que poderão evidenciar os pontos fracos da Administração por Objectivos.



As principais dificuldades da sua não aplicação com êxito, prendem-se com:

- A fixação de objectivos somente financeiros e quantificáveis;
- Não obter a participação de todas as pessoas da organização;
- Simplificar ao extremo todos os procedimentos;
- Estabelecer programas acelerados;
- Delegar todo o projecto em pessoal de nível inferior;
- Iniciar o sistema e depois abandoná-lo, sem os devidos incentivos e apoios; e
- Ignorar os objectivos dos gestores, centralizando-se nos objectivos da organização.

Assim, a Administração por Objectivos apresenta uma série de limitações, pelo que a sua aplicação deverá ser precedida de uma cuidadosa análise crítica.

1.3.5. A Teoria Geral de Sistemas – Abordagem Sistémica

A Teoria Geral de Sistemas surge a partir de 1960 e resulta dos trabalhos publicados em 1950, 1951, 1956 e 1958 pelo biólogo alemão Ludwing von Bertalanffy. Esta teoria não se preocupa em solucionar problemas, mas sim em produzir teoria e formulações conceptuais e epistemológicas para aplicação à realidade prática ou empírica.

Pode-se considerar que a Teoria Geral de Sistemas (Chiavenato, 1993), se baseia em três premissas básicas:

- Os sistemas existem dentro de sistemas. Cada sistema é constituído por subsistemas, e ao mesmo tempo, faz parte de um sistema maior, que por sua vez está integrado num supra-sistema. Este encadeamento parece continuar até ao infinito;
- Os sistemas são abertos. Cada sistema existe dentro de um meio ambiente constituído por outros sistemas. Por outro lado, estes sistemas abertos caracterizam-se por um intercâmbio permanente com o seu ambiente para trocar energia e informação;
- As funções de um sistema estão dependentes da sua estrutura. Cada sistema tem como principal papel o relacionamento com outros sistemas no meio ambiente.

Assim, Bertalanffy, *apud* Chiavenato (2004:371), considera que "um sistema é um conjunto de unidades reciprocamente relacionadas. O todo apresenta



propriedade e características próprias que não são encontradas em nenhum dos elementos isolados”. Podermos considerar que o termo sistema cobre um grande espectro de conceitos, embora os conceitos de propósito (objectivo) e de globalismo sejam os essenciais. Qualquer conjunto de partes unidas entre si poderá ser considerado um sistema desde que as relações entre as partes e o comportamento do todo sejam o foco da atenção. O organismo humano, *e.g.*, pode ser considerado um sistema definido pois possui integridade e organização. Ver um organismo como sistema aberto, significa que este é influenciado e, reciprocamente, influencia o meio ambiente, atingindo com este um estado de equilíbrio.

A aplicação do conceito de sistema aberto à organização significa a “emergência” do sistema criado pelo homem, em dinâmica e homeostase permanente com os clientes, fornecedores, entidades reguladoras, entidades sindicais e outras entidades externas, mas integrantes do seu meio ambiente. Por outro lado, um sistema é constituído por diversas unidades e partes relacionadas que trabalham de harmonia entre si, com a finalidade de alcançar objectivos próprios e da organização. Estes sistemas são abertos, não só em relação ao ambiente, mas também em relação a eles mesmos, ou internamente, no sentido de que as interacções entre seus componentes afectam o sistema como um todo.

A Teoria Geral de Sistemas, aplicada ao campo organizacional, proporciona uma visão global, abrangente e “holística” de organização dando-lhe uma configuração e identidade. Esta análise sistémica das organizações mostra as propriedades das organizações de maneira integral e por isso esta abordagem provocou profundas mutações na Teoria Administrativa.

De acordo com Katz e Khan (1987) as teorias tradicionais da organização têm pretendido ver a organização humana como um sistema fechado. Essa tendência tem levado a desacreditar os diferentes ambientes organizacionais e a natureza da dependência organizacional quanto ao ambiente externo. Estes investigadores desenvolveram um modelo de organização, através da aplicação da Teoria Geral de Sistemas à Teoria Administrativa, onde a organização apresenta características típicas de sistema aberto. Neste contexto, a interdependência entre a organização (micro sistema) e o meio social em que se integra (macro sistema) é o fundamento básico do moderno foco das organizações como sistemas abertos.



Segundo Katz e Khan (1987) há outras características importantes para compreensão global do modelo de sistema aberto, entre as quais se destacam:

- A entropia negativa (capacidade de se renovar, evitando assim a degenerescência);
- O equilíbrio dinâmico ou homeostase (capacidade de manter um influxo contínuo de energia do ambiente exterior e exportação contínua dos produtos do sistema);
- A diferenciação, *i.e.*, a tendência que os sistemas sociais têm para multiplicar e elaborar internamente funções diferenciadas;
- A equifinalidade (capacidade de atingir o mesmo estado final, partindo-se de diferentes condições iniciais). Existe, portanto, mais de um modo de o sistema produzir um determinado resultado ou alcançar o objectivo pretendido;
- Os sistemas são ciclos de acontecimentos que se repetem. O funcionamento do sistema aberto consiste em ciclos recorrentes de “importação-transformação-exportação”, pois as organizações reciclam constantemente as suas operações ao longo do tempo.

Numa análise crítica à Teoria Geral de Sistemas, verifica-se que esta abordagem fez emergir uma nova visão de organização, em oposição à abordagem de sistema fechado, pelo carácter integrativo e abstracto e a possibilidade de compreensão da problemática da sinergia organizacional. A abordagem sistémica trouxe um novo olhar sobre as maneiras de ver a realidade organizacional. Este novo olhar, quer em termos de abrangência, como em termos de focagem, permite partir do todo para as partes, de dentro para fora, da integração interna para a adaptação externa e da eficiência à eficácia.

Pode-se considerar, com o apoio de Chiavenato (1993), que a Teoria Geral de Sistemas se baseia no conceito de “homem funcional”, em pleno contraste com o conceito de “homo economicus” da Teoria Clássica, do “homo socialis” da Teoria das Relações Humanas, do “homem organizacional” do Modelo Burocrático e do “homem administrativo” da Teoria Comportamental. As organizações são sistemas de testemunhos, nos quais os indivíduos actuam como “transmissores” de papéis e pessoas. Apesar do enorme impulso, esta teoria necessita de uma melhor sistematização, pois a sua aplicação prática é muito incipiente.



Podemos considerar as Teorias da Contingência como uma tentativa nesse sentido, enfatizando o papel importante que o meio ambiente desempenha na estruturação dos sistemas organizacionais.

1.3.6. A Teoria da Contingência

A palavra contingência significa algo incerto ou eventual que pode suceder ou não. A Teoria da Contingência constituiu, a partir dos anos sessenta, a perspectiva dominante nas organizações e na sua gestão.

Segundo Robalo (1997), efectivamente, não se trata apenas de uma teoria, já que se pode falar se não de um paradigma, pelo menos de uma orientação de princípio, de uma metateoria. Essa orientação consiste na ideia de que não existem princípios universais ou soluções óptimas globais *no one best way*, mas, pelo contrário, os sistemas de gestão e organização dependem do contexto onde estão integrados. Enfatiza que não há nada de absoluto nas organizações. Tudo é fortuito e casual. Por outro lado, com esta teoria ocorre o deslocamento da “visão” de organização como sistema endógeno para exógeno, sendo encarados como marcantes o ambiente e as implicações ambientais sobre a dinâmica organizacional e, destacando, que são as características ambientais que condicionam as estruturas organizacionais.

Pode-se considerar, com base em Chiavenato (2004), que as variáveis ambientais são variáveis independentes enquanto as variáveis organizacionais são variáveis dependentes, dentro uma relação funcional, em vez de uma relação de causa e efeito. Esta relação do tipo “se...então”, pode levar ao alcance eficaz dos objectivos da organização.

Segundo Gonçalves (1997), a Teoria da Contingência além de aprofundar a convicção de que não há uma melhor maneira de estruturar e administrar as organizações, vem aperfeiçoar a aplicação às organizações da Teoria Geral de Sistemas, ao mesmo tempo que salienta as múltiplas interdependências das organizações, quer com o seu ambiente específico, quer com as partes que o compõem. Finalmente, também coloca em destaque os efeitos e a necessidade de adaptação das organizações às mutações cada vez mais bruscas dos mercados, dos produtos e das tecnologias.

Em contraste com a Teoria Geral de Sistemas, que se situa num nível elevado de abstracção e, por conseguinte, não é indicada para orientações práticas, a perspectiva



contingencial fornece um compromisso que torna possível chegar, através dum nível razoável de abstracção, a desfechos operacionais.

Assim, refere Chiavenato (1993:713), que “a visão contingencial é, no final de contas orientada para sugerir delineamentos organizacionais e acções gerenciais [sic] mais apropriadas para situações específicas.”

A noção de Teoria da Contingência foi em primeiro lugar apresentada por Lawrence e Lorsch (1973), em que descrevem um estudo sobre dez organizações, actuando em diferente envolventes. Estes autores baseiam-se na presunção de que as organizações funcionam como seres vivos, sendo, consequentemente, vistas como um sistema de elementos correlacionados com o meio ambiente, adoptando um modelo de sistema aberto.

Segundo Bilhim (2001), para estes pioneiros da Teoria da Contingência, existem dois aspectos a considerar: em primeiro lugar o entendimento de que à medida que a organização cresce se impõe necessidade de diferenciação e de integração interna dos seus elementos; em segundo lugar a afirmação de que a organização terá de adaptar à envolvente, sendo que a eficácia organizacional resultará da adequação entre o grau de diferenciação interna e as “exigências” da envolvente.

Os estudos destes precursores, assim como os de Dill (1958), Burns e Stalker (1961), Fouraker e Stopford (1968), Chandler (1962), Emery e Trist (1965) e Galbraith (1973), investigaram particularmente as questões do impacto ambiental sobre a estrutura e funcionamento organizacional. Poderá afirmar-se de que a estrutura de uma organização, para ser eficaz, depende da “contingência” de diversos factores.

Pode-se considerar a divisão do meio ambiente em ambiente geral ou meio envolvente contextual e ambiente de tarefa ou meio ambiente transaccional (Chiavenato, 1985; Freire, 1997). O ambiente geral ou macro ambiente é o ambiente genérico e comum a todas as organizações, que as afecta directamente ou indirectamente e que poderá ser dividido em (vd. Figura 1):

- Condições tecnológicas. Necessidade sentida pelas organizações de adaptar-se incorporando novas tecnologias inovadoras criativas e dinâmicas, para não perder competitividade;
- Condições legais. Constituem a legislação vigente que afecta as organizações, apoiando-as ou impondo restrições à sua actuação;



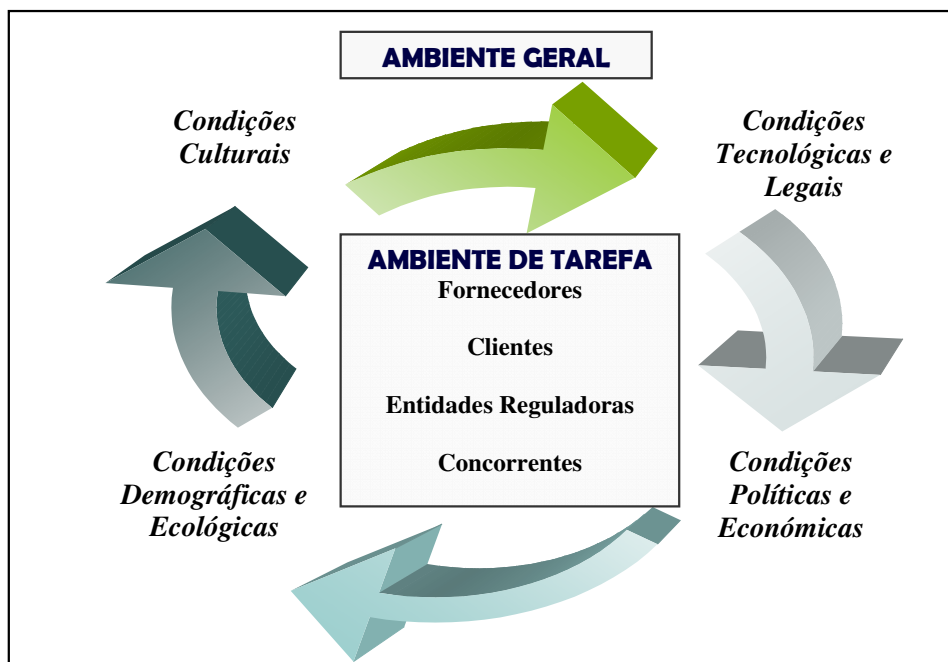
- Condições políticas. São as decisões e definições políticas globais, comunitárias, estatais ou municipais que influenciam as organizações e orientam as condições económicas;
- Condições económicas. Consistem na conjuntura que determina os períodos de desenvolvimento ou retracção económica e que condicionam fortemente as organizações, *e.g.*, inflação, taxa de crescimento económico e taxa de desemprego;
- Condições demográficas. São aspectos demográficos que condicionam e determinam as características do mercado actual e futuro, como *e.g.*, a taxa de crescimento e a caracterização da população por sexo, idade, religião, etc;
- Condições ecológicas. São todas as condições relacionadas com o ambiente natural que envolve a organização, tais como, poluição, clima e transportes;
- Condições culturais. A forma como a cultura se relaciona com as organizações.

Por sua vez o ambiente dito de tarefa ou de operações é aquele que se encontra adjacente e é específico a cada organização, podendo subdividir-se em:

- Fornecedores. São aqueles que fornecem os recursos necessários para a organização funcionar (recursos financeiros, materiais e humanos);
- Clientes. São os consumidores dos *outputs* da organização;
- Concorrentes. Disputa contínua com outras organizações, no que respeita a recursos e clientes;
- Entidades reguladoras. Sujeição a outras organizações que regulam e fiscalizam as suas actividades, tais como sindicatos, órgãos reguladores do governo e organizações não governamentais.

Não é fácil para uma organização conhecer o seu ambiente de tarefa, uma vez que o mesmo é consequência de opções e escolhas. É difícil ser captado integralmente, dado não depender do conhecimento da organização sobre o que esta entende por ambiente de tarefa, mas da composição diferenciada do ambiente.

A ambiguidade que se produz na organização acerca do seu ambiente, é a incerteza de saber quais as ameaças ou oportunidades do ambiente, e de como evitá-las ou alcançá-las (Chiavenato, 1993).



Elaboração própria

Figura 1 – O ambiente das organizações.

Burns e Stalker (1961) desenvolveram conceptualmente dois tipos de gestão nas organizações. Estes autores caracterizaram um dos tipos com a designação de mecanicista, enfatizando, entre outros, os seguintes aspectos: uma estrutura burocrática baseada numa minuciosa divisão do trabalho; cargos ocupados por especialistas com atribuições definidas; decisões centralizadas e concentradas no vértice da organização; estrutura hierárquica e sistemas de controlo rígidos, com predomínio da interacção vertical entre funcionários; regras e procedimentos formais. Na sua essência o tipo mecanicista baseia-se nos princípios universais e epistemológicos da Teoria Clássica. Por sua vez, as organizações orgânicas são caracterizadas por: estruturas flexíveis com pouca divisão do trabalho; cargos continuamente modificados através da interacção com outras pessoas; decisões descentralizadas e delegadas nos níveis inferiores; hierarquia flexível e predomínio da ligação lateral sobre a vertical; amplitude de controlo mais ampla, com ênfase nos procedimentos informais e nos princípios de relacionamento assentes na Teoria das Relações Humanas.

Bilhim (2001), refere que a gestão “tipo mecânico” é apropriada para ambientes relativamente estáveis e que a “gestão organicista” é adequada para ambientes instáveis ou turbulentos, *i.e.*, quando emergem continuamente problemas novos que não podem ser



seccionados e distribuídos pelos especialistas. No entanto, dadas as dificuldades da adopção de novas tecnologias, o autor coloca sérias dúvidas quanto à possibilidade das organizações puderem permutar entre os dois tipos de gestão, em função das conveniências situacionais. Na verdade, a estrutura organizacional funciona como a “espinha dorsal” da organização, ou seja, o “esqueleto” que sustenta e articula as suas partes.

Esta distinção entre sistemas mecanicistas e orgânicos, segundo Bilhim (2001), permite revelar que existem muitas maneiras de combinar as três componentes fundamentais da estrutura, que designa por complexidade, formalização e centralização. Nesta lógica, a estrutura define as missões que cada unidade deve executar, tal como o modo de relações que devem instaurar-se entre estas unidades.

A complexidade refere-se aos níveis de diferenciação ou especialização podendo ser dividida, segundo Bilhim (2001), em:

- Diferenciação horizontal. É a mais complexa pois engloba o nível de separação horizontal entre as variadas unidades e, diz respeito, à subdivisão das tarefas desempenhadas entre os seus membros;
- Diferenciação vertical ou hierárquica. Refere-se à profundidade da estrutura organizacional, sendo medida através dos níveis hierárquicos, do topo à base. A diferenciação vertical pode ser considerada uma resposta ao aumento da diferenciação horizontal. Quanto mais complexa e heterogénea for a estrutura e mais separados forem os departamentos, maior a necessidade que a organização tem de coordenar as suas funções, para actuar dum modo coerente e consistente para atingir os seus objectivos;
- A diferenciação espacial pode ser entendida como uma extensão das outras duas formas de diferenciação. Ora, de acordo com as funções horizontais ou verticais, as actividades e o pessoal difundem-se pela separação dos centros de poder ou das tarefas.

Em relação a esta última forma de diferenciação, Câmara, Guerra e Rodrigues (2005), na mesma linha, denominam este tipo por diferenciação geográfica, elucidando que se trata da dispersão da organização por vários locais de trabalho.

O grau de formalização de uma organização diz respeito ao grau de standardização de cada tarefa na organização, ou seja, como, quando e por quem deverão ser efectuadas as tarefas. As organizações que lidam constantemente com problemas complexos e com



situações novas, para as quais não existem precedentes, têm baixa formalização. As organizações que executam tarefas rotineiras, ou de produção em série, detêm um grau de formalismo elevado. Formalização pode, portanto, entender-se, quer como em que medida as regras, procedimentos, normas e comunicações são escritas, como a existência de disposições padronizadas para cobrir todas as ocorrências, que se aplicam invariavelmente, como uma das dimensões básicas da estrutura organizacional. De um modo geral, à medida que os níveis de especialização e profissionalização aumentam, tal origina uma variação inversa na formalização, o que é intuitivo. De acordo com Câmara et al. (2005), o grau de formalismo varia de organização para organização e mesmo no interior de uma determinada organização.

A centralização refere-se à forma de distribuição do poder nas organizações, sendo um dos melhores meios de resumir a noção de estrutura. A centralização será tanto menor, quanto maior for o nível de participação nas decisões da organização, de um elevado número de grupos ou indivíduos. Se a centralização é grande, tal significa que mais autoridade está concentrada nos níveis mais elevados da hierarquia da organização. Pelo contrário, quando existe mais descentralização, a tomada de decisões está mais concentrada nos níveis mais baixos da hierarquia. Convém realçar que nem sempre a descentralização é desejável. Isto, porque a centralização reduz os custos operacionais, permitindo que as decisões sejam mais consistentes com os objectivos organizacionais, em vez de proteger certos departamentos em detrimento da organização como um todo.

Outros dos elementos importantes na estrutura das organizações são os sistemas de planeamento e de controlo. Estes referem-se tanto ao conjunto dos mecanismos e dos serviços de gestão previsional, como ao conjunto de instrumentos, com funções claras de coordenação, que visam assegurar a eficácia das acções desenvolvidas. Estes dois conceitos de planeamento e de controlo são indissociáveis, mas semanticamente distintos.

Para Lisboa et al. (2004), a planificação é entendida como a definição de um conjunto de objectivos, bem como os meios para os atingir. A planificação aproveita o efeito da experiência, orienta os esforços individuais, mostrando os rumo a seguir e, obriga os gestores a ter uma visão da empresa projectada para o futuro, criando as bases necessárias para o controlo e definição dos padrões, pelos quais serão aferidas as performances individuais de cada serviço, de cada departamento e da própria organização.



O controlo é um instrumento básico de coordenação, podendo-se dizer que tem como objectivo capital assegurar a efectiva superintendência de todas as acções desenvolvidas no seu seio. Por outro lado, o controlo serve para medir o desempenho nas organizações. A identificação dos desvios registados face ao planeado e das respectivas causas, origina as bases para o estabelecimento de novos padrões e planificação mais adequada. Assim, o âmbito e a intensidade do controlo nas organizações são consequência directa das práticas de planificação.

Alguns autores da Teoria da Contingência como Simon (1960), Woodward (1965), Thompson (1967) e Perrow (1976), partem também do pressuposto de que a tecnologia é um elemento fundamental na génese e desenvolvimento das organizações, analisando as suas implicações na estrutura e eficiência organizativa. Para estes, a organização eficaz tende a possuir uma estrutura que se adapta ao tipo de tecnologia que a organização desenvolve. Perrow (1976) define tecnologia, como os meios de transformar matérias-primas (humanas, simbólicas ou materiais), em bens ou serviços pretendidos pela sociedade.

Em suma, sustentados na noção de sistema social pode-se afirmar que a Teoria da Contingência “avoca” os seguintes pressupostos:

- Os estímulos incertos e indeterminados do meio originam respostas ajustadas no sentido de assegurar a estabilidade interna das organizações;
- Os modelos mais ou menos eficientes de organização, resultam da forma com as organizações lidam com as características dicotómicas dos estímulos do meio ambiente (estabilidade-instabilidade; certeza-incerteza; simplicidade-complexidade).

Resumindo, para a Teoria da Contingência, a organização pode ser vista como:

- Um sistema aberto produto do seu meio externo;
- Um conjunto de respostas aos estímulos externos que funcionam como saídas na formação e reprodução do meio;
- Um conjunto organizado de estruturas, processos, normas e níveis hierárquicos, que se apresentam como o resultado de sucessivos degraus de adaptação, às contingências do ambiente externo.

Apesar de se inscrever contra o *one best way* das Teorias Clássicas, a Teoria Contingencial está interessada em prescrever, no sentido de chegar a soluções para os



diversos problemas, traçando padrões com diferentes perspectivas de gestão, em função das variadas situações contingenciais, defendendo que o meio ambiente é fundamental para o estilo de gestão a desenvolver. Esta articulação sinérgica depende da forma como os gestores definam e desenhem as estruturas e processos, no sentido não só de os adaptar ao meio mas também do o influenciar. Nesta direcção, prescreve etapas organizacionais direccionadas à optimização da performance e estabilização do sistema organizacional.

Não podemos deixar de concordar com Robalo (1997), ao mencionar que a Teoria Contingencial pode materializar-se na afirmação de que a estrutura organizacional ou, mais genericamente, o sistema de gestão, dependerá do seu contexto, *i.e.*, dos denominados factores de contingência, tais como a idade e dimensão da organização, tecnologia e características do meio envolvente.

Assim, para Donaldson (1996), a teoria da contingência fornece um paradigma coerente para a análise da estrutura da organização, que lida com uma finita mas flexível quantidade de variáveis, tais como ambiente, tecnologia e tamanho, para explicar variações no desenho estrutural e eficácia.

Reed (1997), por sua vez, numa vertente sociológica, integra a abordagem sistémica da Teoria da Contingência no que classifica de perspectiva técnica. Nesta perspectiva a estratégica primordial assenta na aspiração de aumentar a eficácia da configuração estrutural, garantido que os efeitos do desajustamento organizacional sejam solucionados o mais rapidamente possível. Torna-se, então, indispensável uma análise pormenorizada das diversas contingências colocadas pelo meio ambiente às organizações. O processo de gestão diz particularmente respeito a meios e não a fins, constituindo uma tecnologia social neutra, indispensável para atingir os objectivos colectivos propostos pela organização.

De acordo com Chiavenato (2004), as concepções anteriores a respeito da natureza humana contam apenas uma parte da história. A visão contingencial contextualiza o homem como ser complexo, integrado num sistema ambíguo de valores, percepções e necessidades pessoais, que opera num mundo capaz de manter o equilíbrio interno diante da procura das forças externas e poderosas do ambiente. A abordagem contingencial é eclética e integrativa, absorvendo os conceitos das demais teorias administrativas no sentido de alargar horizontes. Por outro lado, mostra que nada é absoluto mas relativo.

O cerne da questão consiste na tese de que não existe um método ou técnica válida e ideal para todas as situações, existindo antes uma panóplia de métodos e técnicas



assimiladas das diversas teorias administrativas e apropriadas para determinada situação ou contexto. Com esta teoria começou a aceitar-se a enorme variabilidade, passando a realçar as diferenças individuais e a respeitar a personalidade das pessoas, aproveitando e canalizando as suas habilidades e capacidades.

Assim, segundo esta teoria, devem-se diagnosticar as características do ambiente e da tecnologia, para verificar quais as particularidades organizacionais requeridas tendo, por escora, a necessidade de adequação, entre factores de contingência e as variáveis de estrutura.

A reflexão desenvolvida anteriormente permitiu-nos ter uma visão abrangente da evolução de variadas Teorias da Administração. Pragmaticamente, o que existe é uma amálgama de correntes que se aglutinam, complementam e entrelaçam entre si, no sentido de criar uma estrutura organizativa única, para cada binómio organização/meio ambiente. Pode-se com toda a certeza afirmar que não existem duas organizações exactamente iguais entre si.

As tendências actuais levam as organizações a caminhar no sentido de cadeias de direcção curtas, onde as estruturas adaptadas têm vantagem competitiva, com menos unidade de comando e amplitude de controlo mais amplo. Por outro lado, existe inclinação pela delegação de poderes, obrigando, por norma, a que o controlo na organização se verifique *a posteriori* e não previamente, reduzindo, também, o número de elementos de *staff*. Os antigos departamentos vão lentamente cedendo lugar a equipas de trabalho transitórias, cujo aparente desalinhamento, significa somente um “vector” apontado na direcção da mudança, inovação e criatividade. Ora, em conclusão diremos que se denota um novo olhar para as organizações, um olhar contextualizado num renovado paradigma.

Contudo, a Teoria Geral da Administração limita-se a mostrar uma variedade de opções postas à disposição do administrador ou gestor, cabendo a este diagnosticar a situação e antever a abordagem mais apropriada a ser aplicada em cada caso concreto, com a certeza de que nas organizações modernas os gestores têm de aprender a trabalhar sem a “muleta” da hierarquia. Entende-se ser indispensável procurar o desequilíbrio permanente e a renovação perpétua, pois em ambientes turbulentos como os actuais, estabilidade e segurança poderá significar a “morte”. Assim, todas as organizações devem estar preparadas para abandonar tudo o que fazem.



1.4. A perspectiva contingencial de Paul Lawrence e Jay Lorsch

Como vimos, a abordagem contingencial inicia-se com Lawrence e Lorsch (1973), sendo que estes autores se centram na análise das relações existentes entre as organizações e o seu contexto externo. Num estudo comparativo que estes autores levaram a cabo em empresas americanas, concluíram que o ambiente da organização afectava de maneira significativa a escolha e o desenho das estruturas organizacionais.

Deste modo, a preocupação central foi a de analisar a forma como a estrutura funcional das organizações evolui na sua dialéctica contínua e inexorável com a complexidade do meio, ou seja, como é que as organizações diferem e integram as suas estruturas para enfrentar as incertezas, complexidades e ambiguidades do meio onde estão inseridas, tentando saber se existe uma relação sistémica entre o grau de diferenciação dos departamentos e a sua capacidade de realizar uma integração efectiva. As suas posições sofreram uma grande influência de Burns e Stalker (1961), que propõem, como vimos também, uma categorização das organizações usando a designação de mecanicistas e orgânicas. As primeiras empregam uma estrutura rígida, sendo mais apropriada para um meio mais estável; as segundas utilizam uma estrutura flexível, menos estruturada e melhor adaptada às incertezas do meio.

Lawrence e Lorsch (1973) tentam provar a sua teoria desenvolvendo uma investigação empírica, numa amostra de dez empresas de três sectores, em indústrias distintas:

- Uma indústria de plásticos para usos específicos e destinados a clientes industriais, que se confrontava com um meio altamente incerto, dinâmico com desenvolvimento económico rápido e onde ocorriam diversas inovações, exigindo uma grande diferenciação e, simultaneamente, uma integração departamental do tipo funcional;
- Uma indústria alimentar cujo meio apresentava níveis moderados de incerteza exigindo graus moderados de diferenciação/integração departamental;
- Uma indústria de manufactura (embalagens) integrada num meio estável, com baixo nível de incerteza, que incluía reduzidos graus de diferenciação/integração departamental.



Os autores concluíram que os problemas essenciais básicos nas organizações são a diferenciação e a integração.

Robalo (1997), refere que enquanto na indústria de plásticos o factor crítico de competitividade residia na capacidade de inovação e na capacidade de conceber novos produtos e processos, na indústria de embalagens a questão fundamental era a de respeitar os prazos de entrega e manter uma qualidade constante de produto. A indústria de produtos alimentares podia perspectivar-se num escalão intermédio, constituindo o mercado o factor crítico.

Lawrence e Lorsch (1973) entendem que a divisão do trabalho em departamentos e a necessidade de esforço unificador conduz ao estabelecimento de mecanismos de diferenciação e de integração, dentro dos variados tipos de organizações. Definem, também, diferenciação como a diversidade na orientação cognitiva e emocional entre os directores de diferentes departamentos funcionais e, entendem, que integração é a qualidade de estado de colaboração que existe entre departamentos, e nos quais é necessário efectuar o esforço que o ambiente requer.

Os conceitos de diferenciação e integração não são novos. Desde a Teoria Clássica, que os investigadores organizacionais tratavam de encontrar a melhor forma de dividir as tarefas na organização, atingindo a plena integração. Porventura, o seu maior erro foi não darem conta das propriedades sistémicas das organizações. Em consequência, não puderam ver que o acto de segmentar a organização em departamentos influenciava a conduta dos membros das organizações de modo distinto. Ambos os estados diferenciação/integração são antagónicos e opostos, *i.e.*, quanto mais diferenciada é uma organização, mais difícil é a resolução de “conflitos” entre os departamentos e a obtenção de colaboração efectiva.

Referem Lawrence e Lorsch (1973), que o grau de diferenciação pode ser explicado a partir das características do meio onde a empresa actua. Para caracterizar a diferenciação, as dimensões a ter em conta são:

- Orientação interpessoal, que reflecte a ênfase nas pessoas ou nas tarefas;
- Orientação para fins particulares, *i.e.*, a identificação de um departamento com o seu subproduto especializado;
- Orientação para o tempo, o que significa, a tendência para se optar por uma visão a longo prazo, em detrimento do curto prazo;



- Formalização da estrutura, que corresponde ao estabelecimento de níveis hierárquicos, adoptados pela organização.

No que diz respeito aos principais elementos de integração foram analisados os seguintes:

- O sistema formal de coordenação para assegurar a integração;
- Relacionamento administrativo directo entre departamentos;
- A hierarquia administrativa;
- Utilização, em um ou vários níveis de administração, de grupos interfuncionais;
- Criação de um departamento para a integração.

Como cada departamento da organização se confronta com um meio específico, não foi utilizado o conceito de meio onde a organização opera, mas sim considerados diversos meios parcelares, como a produção na área técnico-económica, vendas no sector de mercado, investigação aplicada e investigação geral na área científica.

No que respeita ao tipo de diferenciação em departamentos individuais Lawrence e Lorsch (1973) sustentaram o seguinte:

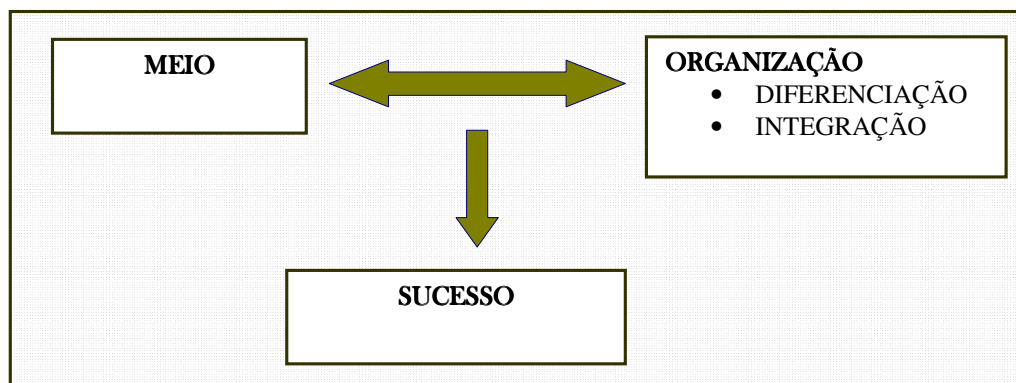
- Os membros de um departamento, cujo meio seja caracterizado por um grau de incerteza ou muito elevado ou muito baixo, terão relações interpessoais centradas na tarefa. Caso o meio tenha um grau médio de incerteza, as relações serão centradas na pessoa. Na indústria de plásticos, *e.g.*, os membros dos departamentos de investigação e de produção, cujos meios se caracterizam por um elevado e um baixo grau de incerteza respectivamente, são orientados para a tarefa, enquanto os membros do departamento de vendas, cujo meio tem um grau médio de incerteza, são orientados para a pessoa;
- A orientação temporal num departamento depende do tipo de exigências do meio;
- Quanto mais incerto for o sector relevante do meio, ou seja, quanto mais longo o tempo de resposta às medidas, tanto maior será o horizonte temporal dos membros do departamento;
- Quanto mais incerto for sector relevante do meio, tanto menor o grau de formalização. A fundamentação assenta no facto de, *e.g.*, nas empresas de plásticos, o departamento de investigação ser menos formalizado que o de vendas, que por sua vez é menos que o da produção, o que está relacionado com

o grau crescente de certeza dos meios. Esta tese tem por base a tipologia de organizações mecanicistas/orgânicas, introduzidas por Burns e Stalker (1961), se bem que estes se tenham referido a organizações e não a departamentos ou unidades dentro das próprias organizações.

As principais enunciações de Lawrence e Lorsch (1973) são as seguintes:

- O grau de diferenciação de uma empresa depende da complexidade do seu meio. Assim, de modo geral, a diferenciação é maior nas empresas que se confrontam com um meio mais complexo, em comparação com as empresas que se defrontam com um meio menos complexo;
- O padrão de diferenciação num dado departamento depende da incerteza do sector relevante do meio;
- A integração necessária depende do grau de diferenciação;
- Para ser eficiente uma empresa deve atingir graus de diferenciação e de integração, que estejam de acordo com o seu meio.

Pode-se observar a estrutura base desta investigação, de uma simplista mas clara na Figura 2.



Adaptado de Robalo (1997)

Figura 2 – Esquema de investigação de Lawrence e Lorsch.

Chambel e Curral (1995), referem que a eficácia ou o sucesso organizacional pode ser medido através da performance, que sua vez pode ser quantificada por:

- Mudança nas vendas;
- Introdução de novos produtos;
- Comparação de custos;
- Avaliação dos gestores sobre a performance organizacional.



Ora, a Teoria Contingencial, segundo Bilhim (2001), defende que a estrutura organizacional deve adaptar-se ao nível dos factores de contingência, tais como tamanho, estratégia ou incerteza da envolvente. Nesta lógica, a organização cuja estrutura se encontre melhor adaptada aos factores contingenciais da envolvente é mais eficaz, realizando uma performance superior em comparação com a outra que não detenha tal nível de adaptação.

Embora Lawrence e Lorsch (1973) tivessem recusado o princípio da racionalidade absoluta das teorias clássicas, as suas propostas não deixaram de ser “contaminadas” por uma racionalidade estratégica de tipo normativo. Deste modo, para os autores:

- As organizações mais eficazes são aquelas que diferenciam e integram as suas estruturas, tornando-as congruentes com as necessidades de variação do meio;
- A departamentalização pressupõe a existência de estruturas de coordenação que devem promover a integração dos departamentos, à volta de interdependências chave, tal como definidas pelo meio;
- As organizações devem identificar as suas tarefas fundamentais para determinar as bases da sua departamentalização;
- As organizações devem diagnosticar os estados de diferenciação/integração das suas estruturas, pois os resultados são críticos e vitais para um desempenho eficiente e eficaz;
- No sentido de se obter eficácia, a um grande grau de diferenciação deve corresponder um grande grau de integração.

De acordo com Robalo (1997), as conclusões e o modelo geral de Lawrence e Lorsch (1973) apresentam um todo coerente e provável, dotado de elevada lógica interna. No entanto, pode mencionar-se que as conclusões dos autores não são inteiramente suportadas, quer pelo suporte da evidência empírica, no que respeita aos resultados obtidos, quer no que se refere à apertada dimensão da amostra, pois o número de empresas investigadas foi reduzido. Por outro lado, utilizam variáveis do tipo comportamental, relativas a atitudes e comportamentos individuais e de grupo, sendo a investigação quase exclusivamente centralizada neste tipo de variáveis.

Pode-se referir, em jeito de conclusão, que o modelo de Lawrence e Lorsch (1973) fornece uma explicação lógica para alguns aspectos da estrutura interna das organizações e para a sua relação com o sucesso e eficácia organizacional. Pode ser visto



como uma análise e visão possíveis da problemática de concepção das organizações. Como vimos, outras visões alternativas existem, explicações diferentes não despendidas podem ser avançadas e, inclusivamente, pode-se afirmar, que nas teorias organizacionais não existe um produto óptimo acabado.

As organizações passam por um período de equilíbrio (configuração), em que a estabilidade é o estado que caracteriza a organização, e o ambiente que a cerca, e um período de ruptura (transformação), caracterizado por um processo estratégico de profunda e intensa revisão, em que a organização rompe o seu “padrão” actual, no sentido de alcançar um patamar diferente e um novo estado de equilíbrio e harmonia.

1.5. Henry Mintzberg e o seu modelo organizacional.

A perspectiva de Henry Mintzberg possui um interesse fundamental numa perspectiva de síntese de todas as outras Teorias da Administração.

Mintzberg (1995) defende que para além dos aspectos considerados na estrutura organizacional, como a complexidade, graus de formalização e de centralização e os sistemas de planeamento e de controlo, é importante ter em linha de conta como é que as organizações funcionam. Ora, isto significa saber quais as suas partes básicas, quais os mecanismos de coordenação, os sistemas de fluxos, os parâmetros de concepção, os factores de contingência e as suas configurações estruturais. Na presente secção iremos proporcionar uma visão global desta problemática.

1.5.1. As cinco partes básicas da organização

Os componentes básicos da organização, de acordo com Mintzberg (1995), são os seguintes: o vértice estratégico, a linha hierárquica, o centro operacional, a tecnoestrutura e o pessoal de apoio.

O vértice estratégico é constituído pelas pessoas que se encontram no topo da hierarquia, com os seus assistentes pessoais. Genericamente, são todos os membros encarregados da responsabilidade global da organização, também aí se incluindo os funcionários que apoiam os quadros dirigentes. O vértice estratégico tem como função assegurar que a organização cumpra a sua missão eficazmente, servindo as necessidades de



todas as pessoas que controlam, ou que de alguma maneira exercem poder sobre as organizações. O vértice estratégico está sujeito a três conjuntos de deveres. Primeiro o da supervisão directa. O segundo diz respeito à gestão das condições de gestão de fronteira da organização, *i.e.*, as suas relações com o ambiente exterior, no papel de ligação, no papel de monitor, no papel de negociador, a actuar no papel de porta-voz, e, por vezes, num papel simbólico no desempenho de figura de proa, ao desempenhar tarefas cerimoniais. O terceiro grupo de deveres relaciona-se com a estratégia da organização.

A linha hierárquica é constituída pelos que se encontram abaixo do vértice estratégico, ligando-o ao centro operacional, através da cadeia de comando. Esta cadeia de autoridade é escalar, *i.e.*, corre numa única linha hierárquica desde o topo até á base, muito embora estas linhas se possam dividir e voltar a unir posteriormente. Teoricamente, um só gestor pode supervisionar todos os operacionais. Contudo na prática a supervisão directa requer um contacto forte e íntimo entre o gestor e o operacional.

No centro operacional é executado o trabalho básico da operação, *i.e.*, as actividades de *input* e de *output*, associadas com a produção dos produtos ou serviços.

A tecnoestrutura abrange os analistas (e o pessoal de apoio burocrático) que servem a organização. Pode-se distinguir três tipos de analistas, que correspondem a três formas de standardização: os analistas do trabalho, tais como os engenheiros de produção industrial, que standardizam os processos de trabalho; os analistas de planeamento e controlo, tais como os analistas de orçamento e os contabilistas, que standardizam os resultados; e os analistas de pessoal (incluindo os que formam e os que recrutam o pessoal), que standardizam as qualificações.

Quanto ao pessoal de apoio, a sua principal razão de ser é auxiliar a organização, fora do fluxo de trabalho operacional, bastando olhar para o organograma de todas as grandes organizações actuais para constatar um elevado número de unidades especializadas. Essas unidades, que compreendem as funções de apoio, têm sido, de uma maneira surpreendente, praticamente ignoradas pela literatura especializada. As unidades de apoio podem encontrar-se em diferentes níveis da hierarquia, dependendo da necessidade dos serviços.

O termo *staff* é utilizado num sentido geral, querendo significar a tecnoestrutura e as funções de apoio, utilizando-se o termo linha ou operacional para os gestores no fluxo da



autoridade formal, que vão desde o vértice estratégico passando pela linha hierárquica até ao centro operacional.

1.5.2. Os cinco mecanismos básicos de coordenação

A estrutura de uma organização pode ser definida como a soma dos meios utilizados para dividir o trabalho em tarefas distintas, e, em seguida, assegurar a necessária coordenação entre as mesmas. Para Mintzberg (1995), conceptualmente, são suficientes cinco mecanismos para explicar os principais modos de coordenação do trabalho: o ajustamento mútuo, a supervisão directa, a standardização dos processos de trabalho, a standardização dos resultados e a standardização das qualificações dos trabalhadores.

No ajustamento mútuo a coordenação do trabalho realiza-se pelo simples processo de comunicação informal. O controlo do trabalho fica nas mãos do operador e visto que se trata de um mecanismo de operação elementar, o processo de ajustamento mútuo é utilizado em organizações simples. É também utilizado em situações complexas, visto ser o único a poder ser utilizado em circunstâncias de dificuldade extrema.

A supervisão directa surge à medida que a organização cresce e deixa o seu estado de simplicidade inicial. O responsável controla as acções transmitindo instruções aos trabalhadores.

A standardização dos processos de trabalho surge quando o conteúdo do trabalho é especificado ou programado. Um exemplo a referir é o das instruções de montagem que acompanham um brinquedo, vendido em peças soltas. O fabricante standardiza o processo de trabalho do comprador.

A standardização dos resultados existe quando se especifica, antecipadamente, as dimensões do produto ou desempenho a atingir, não se especificando as tarefas intermédias como *e.g.*, a actividade desempenhada por um motorista de táxi.

Na standardização das qualificações, quer as estruturas de organização, quer as qualificações, ou mesmo o conhecimento, são standardizados, logo que se especifica a formação daquele que executa o trabalho (*e.g.* a confiança do reitor de uma universidade nos alunos, porque os forma ou o anestesista e um cirurgião quando operam ao apêndice mal necessitem de falar entre si).

Na medida que o trabalho da organização se torna mais complicado os meios preferidos de coordenação parecem deslocar-se sucessivamente do ajustamento mútuo para



a supervisão directa, e, de seguida, preferencialmente, até à standardização dos processos de trabalho ou até à standardização dos resultados ou das qualificações, para, finalmente, em situações mais complexas, regredir até ao ajustamento mútuo.

À medida que a organização vai crescendo, tornando-se mais complexa, chega-se a um momento em que os mecanismos de coordenação de ajustamento directo e de supervisão deixam de ser eficazes e a organização têm então três opções: quanto as tarefas são simples e rotineiras, a organização pode standardizar os seus próprios métodos de trabalho; todavia no caso do trabalho ser de origem mais complexa, a organização é forçada a standardizar os resultados, cabendo ao operador a escolha do processo a seguir; nos casos ainda mais complexos, quando o resultado não pode ser standardizado, a organização, deve então subordinar-se à standardização das qualificações do operador.

Recordando Lawrence e Lorsch (1973), estes autores relacionam a estrutura das organizações com a coordenação dos departamentos, a incerteza advinda do aumento do sistema na flexibilidade e a existência de mecanismos de adaptação e integração. Assim, as empresas de fabrico de embalagens, operando num ambiente bastante mais simples e estável, utilizavam, de preferência, a supervisão directa e as diversas formas de standardização; pelo contrário, a indústria de plásticos, mais dinâmica e complexa, favorecia o ajustamento mútuo; as companhias alimentares situavam-se num plano intermédio.

Contudo, é necessário salientar que uma organização não se apoia num único mecanismo de coordenação, excluindo todos os outros. De facto, a maioria das organizações utiliza uma simbiose dos cinco mecanismos de referência, numa interacção em diversos graus. Por outro lado, as conclusões de Mintzberg (1995) são de um modo geral extrapoladas para organizações inteiras, quando definitivamente só se aplicam a uma parte reduzida das mesmas, significando isto, que muitas vezes as conclusões da investigação não se relacionam com o contexto, assim como não se referem às relações entre a estrutura e o funcionamento da organização.

1.5.3. Os cinco sistemas fundamentais de fluxos

Segundo Mintzberg (1995) as diversas partes da organização são interligadas entre si por diferentes fluxos de autoridade, de material de trabalho, de informação e de processos de decisão.



Pode-se considerar a organização dividida em cinco sistemas de fluxos:

- Um sistema de autoridade formal (divulgada pelos primeiros teóricos de gestão);
- Um sistema de fluxos regulados (difundida pelos teóricos de sistema de controlo e pelos proponentes de gestão científica);
- Um sistema de comunicação informal (popular entre os teóricos das relações humanas e adoptada pelos cientistas do comportamento);
- Um sistema de constelações de trabalho;
- Um sistema de processo de decisão *ad hoc*.

Estes dois últimos sistemas relevam das tendências contemporâneas das organizações e integram as relações formais e informais do funcionamento das organizações.

Embora a autoridade formal represente um aspecto muito limitado de uma organização complexa, temos de a estudar e analisar se quisermos perceber, em profundidade, o funcionamento das organizações. De facto, um organograma representa uma imagem controversa da estrutura das organizações, apesar de se continuar a achar a sua utilização indispensável. Muitos teóricos de organizações rejeitam-no, por entenderem corresponder a uma descrição inadequada do que efectivamente se passa dentro das organizações.

Objectivamente cada organização possui um poder considerável e uma dada relação de comunicação, que não é possível transcrever. Um organograma sendo um mapa indispensável para encontrar as cidades e as estradas que as ligam entre si, nada diz objectivamente sobre relações sociais e económicas das regiões. Mais, nada nos transmite sobre as relações informais existentes em termos organizacionais.

No sistema de fluxos regulados, a organização é representada como um sistema estilizado e bem ordenado de fluxos, que funcionam sem atritos, utilizando a standardização como um mecanismo coordenador. É possível identificar três fluxos distintos dentro do sistema regulado: o fluxo do trabalho operacional; o fluxo do controlo das informações e das decisões; e o fluxo das informações funcionais.

Neste sistema de fluxos regulado, as decisões tomadas a nível do vértice estratégico geram vagas de decisões de implantação, que se vão alargando à medida que se desce na linha hierárquica.



A comunicação informal é representada pelos centros de poder que não são oficialmente reconhecidos, sendo formada por redes, labirintos, encruzilhadas complexas e ricas de comunicações informais, que por vezes se complementam, contornando os canais estabelecidos.

O percurso deste labirinto simboliza, também, para quem os percorre, um feixe de cerimónias de iniciação, um ritual de passagem para os conhecimentos, saberes e procura de verdade. Nas encruzilhadas encontram-se os centros nevrálgicos que recolhem a informação e a redistribuem como entendem ou transmitem de forma selectiva.

Os estudos efectuados por Morgan (1997) sugerem, além disso, que as estruturas formais e informais estão interligadas *maxime*, ao ponto de se tornarem indissociáveis. Existem redes próprias de contactos informais que constituem verdadeiros sistemas de informação. Considerar a gestão como uma hierarquia que respeita o organograma, pode induzir em erro, com resultados desastrosos.

A organização para Mintzberg (1995) pode ser vista, também, como um sistema de constelações de trabalho, *i.e.*, como um sistema de fluxos aleatório, com canais de comunicação ligados entre si, por centros nevrálgicos. As pessoas que trabalham em contacto muito próximo acabam por comunicar imenso entre si. Os membros da organização num determinado nível não têm a mesma percepção e lidam com informação de diferente natureza. Com efeito, a organização torna o conjunto de constelações de trabalho, quase independentes dos indivíduos que trabalham sobre as questões apropriadas ao nível hierárquico onde estão situadas.

A organização pode, por fim, ser interpretada como um sistema de processo de decisão *ad hoc*, que trata dos métodos que vão facilitar os dois outros processos de fluxos básicos (a tomada de decisões e a produção de bens e de serviços) e, não constituem, *per si*, objectivos de autoridade e comunicação.

1.5.4. Os parâmetros de concepção

Concepção, no caso da estrutura das organizações, significa puxar todas as alavancas que influenciam a divisão do trabalho e os seus mecanismos de coordenação e que vão afectar o funcionamento da organização como os fluxos de materiais, de autoridade, de informação e os processos de decisão que a percorrem.



Ora, para Mintzberg (1995), estas questões sugerem um conjunto de quatro grandes unidades e nove parâmetros de concepção, que são os componentes básicos da estrutura, ramificados em formais ou semi-formais, e que as organizações utilizam para dividir e coordenar o seu trabalho, por forma a criarem padrões estáveis de comportamento, podendo-se dispor em:

- A concepção dos postos de trabalho – a especialização do trabalho, a formalização do comportamento, a formação e a socialização;
- A concepção da superestrutura – o agrupamento e a dimensão das unidades;
- A concepção das ligações laterais – os sistemas de planeamento e de controlo e os mecanismos de ligação;
- A concepção do sistema de tomada de decisão – a descentralização vertical e a descentralização horizontal.

Dentro da concepção dos postos de trabalho a especialização do trabalho pode ser considerada em duas dimensões. A primeira, designada por especialização horizontal do trabalho, aplica-se na latitude ou amplitude, *i.e.*, o número de tarefas diferenciadas que contém e o seu carácter extenso ou estreito, sendo a forma de trabalho predominante em todas as organizações. No alargamento horizontal, o trabalhador desempenha uma enorme variedade de tarefas associadas com a produção de produtos e serviços. A segunda, designada por especialização vertical do trabalho, relaciona-se com a profundidade do trabalho, separando a execução do trabalho da administração. Na especialização vertical o trabalhador apenas desempenha as suas funções. No entanto, à medida que a especialização vertical se alarga, o trabalhador adquire mais controlo sobre a sua actividade ocupando um posto que integra mais tarefas. Convém acrescentar que a especialização não é uma panaceia para todos os males, pois, inclusivamente, a própria especialização é geradora de determinados números de problemas, nomeadamente de coordenação e especialização.

A formalização do comportamento refere-se à margem de manobra prescrita pela organização aos seus membros, regulando-se o comportamento da pessoa que efectua o trabalho. Pode-se mencionar a existência de três modos de formalizar o comportamento:

- A formalização ligada ao posto de trabalho. Efectua-se indicando ao titular do posto quais as fases do trabalho, qual a ordem e duração, assim como o momento e local;



- A formalização ligada ao fluxo de trabalho. Em vez de definir as especificidades de posto, a organização aplica-as directamente no próprio trabalho;
- A formalização das regras. Neste tipo de formalização a organização cria regras válidas para as diversas situações previsíveis.

As organizações optam por formalizar os comportamentos, não só para reduzir as suas variações e diversidades organizativas, mas também para poder antecipá-las e controlá-las, criando uma linha de coerência e orientação.

A formação é constituída pelos processos através dos quais se transmitem os conhecimentos e as competências referentes ao trabalho, sendo que a socialização é o processo através do qual se adquirem as normas da organização. Ambas são usadas de forma intensiva em muitas unidades orgânicas. Pode-se afirmar que, quanto maior for a complexidade dos conhecimentos e competências, mais tempo deve o trabalhador utilizar para formação. Por outro lado, a socialização é tanto mais importante, quanto mais os postos são sensíveis ou remotos, bem como, quando a cultura e ideologia da organização exige uma grande lealdade dos seus membros.

Na concepção da superestrutura refere-se que é através do agrupamento em unidades (por função, por produto, por cliente ou por localização) que o processo de autoridade formal é criado e a hierarquia de decisão é estabelecida.

O agrupamento é útil, não só, para conceber o organograma organizacional, como, também, é profícuo para saber quem ocupa determinado posto de trabalho dentro da organização. A concepção da superestrutura abrange, ainda, a dimensão das unidades que trata fundamentalmente da amplitude de controlo, ou seja, do número de subordinados por superior hierárquico e se a superestrutura deve assumir uma forma alongada (com muitas unidades pequenas e amplitude estreita), ou achatada (unidades maiores e amplitude de controlo mais alargada).

Na concepção das ligações laterais, os sistemas de planeamento e de controlo tornam-se inseparáveis. O controlo não pode existir sem um planeamento prévio e o planeamento perde eficiência e eficácia se não for acompanhado de controlo.

Essencialmente, pode-se distinguir dois tipos diferentes de sistemas de planeamento e de controlo:



- O planeamento das acções que consiste no meio pelo qual as decisões e as acções não rotineiras de uma organização, estruturada por função, podem ser geradas como um sistema integrado e global;
- O controlo dos desempenhos que tem por objectivo regular os resultados de conjunto de uma dada unidade tendo por finalidade primordial medir e avaliar os desempenhos.

Os mecanismos de ligação são usados para encorajar os ajustamentos entre as diferentes unidades e incluem entre outras funções, os gestores de ligação e as estruturas matriciais.

Relativamente à concepção do sistema de tomada de decisão, dizemos que a estrutura é centralizada quando todo o poder de decisão se situa num único ponto da organização, em última análise, nas mãos de um único indivíduo. Diremos que a estrutura é descentralizada sempre que o poder se encontra disperso por várias pessoas. A centralização é o mecanismo mais forte de coordenação das decisões dentro da organização. As decisões são implementadas mediante a supervisão directa e tomadas por um só indivíduo.

Ora, uma organização deve-se descentralizar pela simples razão de que nem todas as decisões podem ser tomadas num único centro de decisão, e por uma só cabeça, permitindo à organização, uma resposta rápida às condições locais, e assim, estimular a motivação e consequentemente a eficácia.

A descentralização vertical, no sistema de poder, envolve o vértice estratégico e a linha hierárquica, ou seja, a cadeia de autoridade. A descentralização horizontal envolve a tecnoestrutura, as funções de apoio e o centro operacional.

Os estudos de Mintzberg (1995) sugerem a existência de cinco tipos de descentralização: a centralização horizontal e vertical; a descentralização horizontal limitada (selectiva); a descentralização vertical limitada (paralela); a descentralização horizontal e vertical selectiva; e a descentralização horizontal e vertical. Mais discriminadamente teremos:

- Na centralização horizontal e vertical o poder está nas mãos de um único indivíduo, que é o gestor no topo da linha hierárquica. O poder relacionado com o processo de decisão tende em permanecer no nível em que a necessária informação, melhor pode ser acumulada. O director-geral retém tanto o poder



formal como o informal, sendo ele próprio quem toma todas as decisões importantes e coordena a sua execução, utilizando a supervisão directa. Por isso, não existe grande necessidade de repartir o seu poder;

- Na descentralização horizontal limitada (selectiva), encontramos a organização burocrática com tarefas não especializadas. O poder formal encontra-se nos níveis mais elevados da hierarquia, principalmente no vértice estratégico. Contudo, devido ao seu papel na formalização do comportamento, os analistas podem adquirir um certo poder informal, encontrando-se o poder essencialmente no vértice estratégico e tecnoestrutura. Mas os analistas são pouco numerosos e a sua acção tem como consequência a redução do poder dos outros e, nomeadamente, a redução do poder dos operacionais, tornando de facto a descentralização horizontal ainda mais limitada. O mecanismo básico de coordenação é a standardização dos processos de trabalho;
- A descentralização vertical limitada (paralela) encontra-se em organizações que se dividem em unidades constituídas numa base de mercado, que se chamam divisões, a cujos gestores se delega (em paralelo), uma boa parte do poder formal que lhes permite tomar as decisões relacionadas com as suas respectivas unidades. O poder está mais empolado nos níveis médios da linha hierárquica e menos pujante no vértice estratégico e no topo da tecnoestrutura. O mecanismo básico de coordenação é a standardização dos resultados;
- Na descentralização horizontal e vertical selectiva é na dimensão vertical que se delega, relativamente aos diferentes tipos de decisões, e ainda, nas diferentes constelações de trabalhos, localizados nos variados níveis hierárquicos. Quanto à dimensão horizontal, estas constelações de trabalho recorrem ainda mais aos especialistas funcionais, quando as decisões que têm que ser tomadas são de natureza mais técnica. O poder encontra-se distribuído entre o vértice estratégico, a linha hierárquica, a tecnoestrutura e, sobretudo, nas funções de apoio. A coordenação no interior das constelações e, entre estas, é feito essencialmente pelo mecanismo de ajustamento mútuo;
- Na descentralização horizontal e vertical o poder de decisão concentra-se em grande parte no centro operacional e uma vez que os seus membros são



profissionais, o seu trabalho é em grande parte coordenado pela standardização das qualificações.

1.5.5. Os factores de contingência

Os factores de contingência, para Mintzberg (1995), poderão ser definidos como sendo os seguintes: a idade e a dimensão da organização; o sistema técnico que a organização utiliza no seu centro operacional; o ambiente, e em particular a sua estabilidade, complexidade, diversidade e a sua hostilidade; por fim as relações de poder.

A idade e a dimensão têm diversas influências nas organizações. As mais pertinentes serão mencionadas seguidamente. Assim temos:

- Quanto mais velha é uma organização, mais o seu comportamento é formalizado;
- Quanto maior for uma organização, mais elaborada é a sua estrutura. Quanto mais especializadas forem as suas tarefas, mais diferenciadas serão as suas unidades e mais desenvolvida é a sua componente administrativa;
- A estrutura da organização reflecte a idade de fundação do seu sector de actividade;
- Quanto maior é a organização, maior a dimensão média das suas unidades, e mais formalizado é o seu comportamento.

Os estudos desenvolvidos por este autor, sugerem, que à medida que as organizações crescem, passam por períodos de transição estrutural, que constituem mais mudanças de natureza, do que mudanças de grau (mudanças qualitativas e não quantitativas).

Quanto ao sistema técnico, de um modo geral, quanto mais sofisticado for este sistema, mais organizada é a estrutura administrativa, e quanto mais numerosos e qualificados forem os recursos humanos logísticos, mais se opera uma descentralização selectiva para o seu benefício e maiores serão os mecanismos de ligação para coordenar o seu trabalho.

Por outro lado, quanto mais regulado for o sistema técnico, mais o trabalho operacional é formalizado e mais burocrática é a estrutura do sistema operacional. Igualmente quanto mais regulado este se tornar, mais o trabalho operacional se torna



rotineiro e previsível, e, conseqüentemente, pode mais facilmente ser especializado e formalizado. A automatização do sistema operacional transforma uma estrutura administrativa burocrática, numa estrutura orgânica. A automatização de tarefas rotineiras elimina também a origem de muitos conflitos sociais na organização.

Também, quanto mais diversificados forem os mercados da organização, maior a sua propensão para se dividirem em unidades organizadas com base nestes mercados, na medida em que as economias de escala o permitirem. A verdadeira divisionalização pode tornar difícil esclarecer se existe uma função comum, crítica a todos os mercados. Uma hostilidade extrema leva a organização a centralizar temporariamente a sua estrutura.

Uma outra hipótese de análise, diz respeito ao caso em que as dimensões impõem exigências contraditórias sobre a estrutura. Efectivamente, as disparidades no ambiente, encorajam a organização a descentralizar selectivamente as constelações de trabalho diferenciadas. Nenhuma organização existe, em simultâneo, num ambiente uniformemente dinâmico, complexo, diverso e hostil. Mas, também, nenhuma organização precisa de responder a toda e qualquer uma contingência no seu ambiente: algumas contingências são exigentes, requerendo respostas imediatas; outras são tranquilas, não requerendo respostas.

As variáveis do ambiente podem ter um efeito profundo na estrutura, muitas vezes sobrepondo-se às variáveis da idade e dimensão da organização e do seu sistema técnico. Parece também que estas variáveis do ambiente se situam perto do vértice estratégico, descrevendo as condições de fronteira da organização e exercendo uma maior influência no vértice estratégico e nos níveis superiores da linha hierárquica.

As relações de poder entram na concepção da estrutura, nomeadamente devido quer à pressão do controlo externo sobre a organização, quer às necessidades pessoais dos seus membros e, ainda, pela moda do momento, que premeia a cultura na qual se encontra a organização.

De um modo geral, quanto maior for o controlo externo exercido sobre a organização mais centralizada e formalizada é a estrutura. Os dois meios mais eficazes para controlar uma organização a partir do exterior são, segundo Robbins (1996): fazer com que a pessoa com mais poder para tomar decisões seja responsável por tudo quanto se passa na organização centralizando a sua estrutura e, também, impondo à organização padrões claramente definidos, formalizando-a. As forças de controlo externas à organização obrigam-na a ser particularmente cuidadosa nas suas acções. O controlo



externo também pode burocratizar a estrutura, devido à imposição de exigências muito mais rígidas do que as necessárias para a racionalização. As necessidades de poder dos membros de uma organização tendem a criar estruturas demasiadamente centralizadas. São numerosas as histórias de dirigentes que destruíram a sua própria empresa devido ao facto de terem conservado uma parte enorme dos seus poderes. Como exemplo clássico, refere-se o caso paradigmático de Henry Ford, que nos últimos anos de vida tinha uma enorme necessidade de controlar tudo e todos.

Existe em matéria de cultura e de estrutura uma moda que leva as organizações a conformarem-se, com a moda em voga no momento, mesmo que não seja a apropriada para uma dada organização. Contudo, convém destacar, que quando aparece uma nova estrutura ela pode ser adequada a umas organizações mas não a outras.

1.5.6. As cinco configurações estruturais

A divisão em cinco configurações é referida por diversas vezes por Mintzberg (1995). Primeiro são as cinco partes básicas da organização, depois os cinco mecanismos básicos de coordenação, seguidamente os cinco sistemas fundamentais de fluxos nas organizações, os cinco factores de contingência, etc.

O número cinco para os escritores da antiguidade era considerado o algarismo do centro da harmonia e do equilíbrio, da ordem e da perfeição, constituindo a essência das leis universais. Obstinado neste número, Mintzberg (1995) entende que embora a nossa sociedade seja povoada por milhões de organizações estas podem, particularmente, serem reduzidas a apenas cinco configurações estruturais: a estrutura simples; a burocracia mecanicista; a burocracia profissional; a estrutura divisional; e a adhocracia.

A estrutura simples possui pouca ou nenhuma organização tecnológica, poucas pessoas em funções de apoio, diferenciação mínima entre as unidades e uma baixa hierarquia da gestão. Uma parte muito pequena do seu comportamento é formalizada e ela quase não utiliza planeamento, preparação ou comunicação. A coordenação, dentro da estrutura simples, é feita, em grande parte, através de supervisão directa. O “cérebro” dessa organização tem poder sobre todas as decisões, e por isso a parte chave da organização é o vértice estratégico.

A burocracia mecanicista é um modelo organizativo cujas operações são de natureza rotineira, normalmente simples e repetitivas, o que resulta em procedimentos



altamente padronizados. Esses factores produzem as burocracias mecanicistas da nossa sociedade como estruturas que funcionam segundo “máquinas” integradas e reguladas. O trabalho executado pelo núcleo operacional é racionalizado ao extremo e, raramente, requer preparação avançada. O mecanismo primário de coordenação é a standardização de processos de trabalho. A burocracia mecanicista baseia-se, marcadamente, em rotinas padronizadas cuja estrutura tecnológica emerge como o aspecto mais importante desse perfil. A burocracia mecanicista é dirigida por analistas que adquirem um grande poder informal, apesar de não fazerem parte da organização de linha, pois são aqueles que padronizam o trabalho dos outros. A parte chave da organização é a tecnoestrutura.

A burocracia profissional caracteriza-se por um trabalho operacional estável que dá origem, preferencialmente, ao mecanismo de coordenação através da standardização das qualificações. A parte chave da organização é o centro operacional. Mas as organizações são complexas e, por isso, têm que estar sob o controle directo dos operadores que fazem o trabalho. Assim sendo, as estruturas deste tipo recorrem a um mecanismo de coordenação que engloba, simultaneamente, a padronização e a descentralização. A burocracia profissional é encontrada e encorajada habitualmente em universidades, em hospitais, em administrações públicas e organizações similares. A organização contrata especialistas altamente treinados para seu núcleo operacional e dá-lhes muito espaço para organizar o seu trabalho. Essa autonomia significa que o especialista trabalha de forma independente em relação aos seus colegas, mas próximo aos clientes que atende. Um professor, *e.g.*, é o único responsável pela sua turma e está próximo aos seus alunos ou clientes.

A estrutura divisional caracteriza-se mais, por ser constituída por uma série de unidades praticamente autónomas ligadas por uma administração, do que por uma organização integrada. As suas unidades costumam ser chamadas de divisões (podendo ser organizadas como empresas subsidiárias), ao passo que a administração central é conhecida como sede. Cria-se divisões correspondentes aos mercados que se deseja atender. Tais divisões controlam as funções operacionais necessárias para fornecer serviços a esses mercados. A separação das funções operacionais torna as unidades independentes, permitindo que cada uma opere como uma unidade autónoma, que não precisa ser coordenada com as outras.

Na estrutura divisional a descentralização é bastante limitada e não precisa ir além dos executivos indicados para chefiar cada divisão. É necessário sempre algum tipo de



coordenação entre as unidades, para que se possa tirar vantagem dos recursos centrais. Isso é feito por meio do controle do desempenho, ou seja, o mecanismo de coordenação é desenvolvido através da standardização dos resultados e a parte chave organizativa é a linha hierárquica.

Nenhum dos perfis discutidos anteriormente fornecia um ambiente que encorajasse a inovação sofisticada ou a solução criativa de problemas. A burocracia mecanicista e a burocracia profissional são estruturas voltadas para o desempenho, não para a solução de problemas. A criação de um ambiente para a solução de problemas requeria um quinto tipo de estrutura muito especial, que reunisse especialistas de disciplinas distintas em grupos de projecto *ad hoc*, que funcionariam de maneira homogénea.

Assim a adhocracia é um tipo de estrutura orgânica com baixo grau de formalização do comportamento e alto grau de especialização horizontal do trabalho baseada em preparação. Na adhocracia há uma tendência a agrupar especialistas em unidades funcionais, com o objectivo de administração interna, e para os desdobrar em pequenas unidades (grupos de projecto), baseados no mercado para fazer o trabalho. Ela encoraja o ajustamento mútuo, que é o seu mecanismo mais importante de coordenação e, tem como parte chave, o pessoal de apoio.

Assim, resumindo e comparando as cinco configurações, tem-se que a estrutura simples e a adhocracia são essencialmente estruturas orgânicas, enquanto que as outras três são formas mais mecânicas. Embora cada uma seja única e preferível sobre as outras quatro, sob certas condições.

A estrutura simples é recomendada para pequenas organizações, que estejam num estágio inicial de desenvolvimento, para organizações em ambientes simples e dinâmicos ou quando se deseja que o poder de controlo seja centralizado.

A burocracia mecanicista é desenhada para configurar estruturas de grande dimensão, em ambientes simples, estáveis e com tecnologia composta de rotina e trabalho padronizado.

Já os membros da burocracia profissional são técnicos especialistas dentro do ambiente complexo, que operam com um desenho burocrático descentralizado.

A estrutura divisional assemelha-se à burocracia mecânica. Mas tem sido desenhada para atender a uma estratégia que enfatiza mercados ou produtos diversificados, onde a



organização é grande, as tecnologias são divisíveis e o ambiente tende a ser simples e estável.

A adhocracia requer uma cúpula administrativa para garantir maior controlo. Em termos de controlo de poder, entretanto, ela é a configuração menos desejável. Mas recomenda-se nas situações de diversidade, mudanças ou alto risco estratégico, bem como, quando a tecnologia não é repetitiva e o ambiente é, ao mesmo tempo, dinâmico e complexo. É também indispensável para lidar com problemas de uma organização que esteja no seu período inicial de formação. É ainda adequada para lidar com os problemas em períodos de formação organizacional, nos quais é mantido o controle centralizado.

Como conclusão, refere-se que a estrutura simples e a burocracia mecanicista são estruturas do passado, a burocracia profissional e a estrutura divisional são as estruturas do presente, a adhocracia é claramente a estrutura do futuro, do amanhã.

1.5.7. Síntese

As configurações estruturais representam um conjunto de forças que impelem as organizações em cinco direcções diferentes (retornamos ao número mágico, cinco):

- Em primeiro lugar, temos a força exercida pelo vértice estratégico no sentido da centralização e supervisão directa, que empurra a organização para a estrutura simples;
- Em segundo lugar, situa-se a força exercida pela tecnoestrutura baseada na standardização dos métodos de trabalho, que influencia e encaminha a organização para uma estrutura mecanicista;
- Em terceiro lugar, temos a força dos operacionais no sentido da profissionalização, para coordenar através da standardização das qualificações, maximizando a sua autonomia e estruturando a organização como uma burocracia profissional;
- Em quarto lugar, sobressai a pressão exercida pelos membros da linha hierárquica, para obter autonomia na gestão das suas unidades, com uma coordenação limitada pela standardização dos resultados e que induz a organização para uma estrutura divisionada;



- Em quinto lugar, observa-se a existência de uma força exercida pelo *staff* de apoio para a colaboração e inovação na tomada de decisão, no sentido de coordenação pelo ajustamento mútuo, força esta que empurra a estrutura da organização para a *adhocracia*.

O conjunto das configurações é concebido como uma tipologia feita de “tipos-ideais” que descrevem quer um paradigma fundamental de estrutura como a forma que lhe corresponde.

Segundo Gonçalves (1997), provavelmente nenhum dos cinco modelos de configurações existe na realidade no estado puro, que é o que acontece com as concepções teóricas mais dirigidas à compreensão e explicação dos problemas do que ao “inventário” das realidades complexas, onde os problemas reais e concretos se colocam.

Os estudos efectuados sugerem, que um grande número de organizações, dominadas por uma das cinco forças tem tendência para conceber as suas estruturas próximas de uma das configurações, ou por outras palavras, a organização é atraída para uma das configurações, na busca da “harmonia” estrutural.

O conjunto das cinco configurações pode ser considerado como a base que permite a constituição de estruturas híbridas. À medida que vai envelhecendo e crescendo a organização muda de estrutura simples para burocracia mecanicista. Sempre que a organização se cansa de inovação e procura estabilizar, passa de uma *adhocracia* para a burocracia profissional. A teoria das configurações estruturais pode, portanto, servir de base para nos ajudar a compreender, como e porque é que as organizações empreendem transições, de uma estrutura para outra.

Mintzberg (1995) finaliza o seu estudo com uma interrogação. Existirá uma sexta configuração? Aponta pela afirmativa atendendo à existência de uma fusão das cinco configurações básicas, o que, provavelmente, será um sinal de emergência de uma sexta. Esta poderia ser designada como “configuração missionária” e teria o seu próprio mecanismo de coordenação tipo standardização das normas e um parâmetro de concepção principal que lhe corresponderia, a socialização. A ideologia representa de facto uma sexta força importante em todas as organizações, um “mecanismo” catalisador que actua no sentido do cumprimento de uma missão.





CAPÍTULO II

2. METODOLOGIA

Este capítulo tem por objectivo descrever a metodologia adoptada nesta pesquisa, bem como expor os motivos pelos quais se fez a opção por determinado método. Em linhas gerais, define a forma como a pesquisa foi desenvolvida para que os objectivos propostos sejam atingidos, e a pergunta formulada no problema seja adequadamente respondida. São também descritas as características principais da pesquisa científica e as diferentes perspectivas epistemológicas que fundamentam os diferentes paradigmas. A metodologia funciona como um “fio condutor” na investigação (Azevedo, 2003).

Neste capítulo, apresenta-se, inicialmente, a organização sobre a qual incidirá o estudo de caso, justificando-se os procedimentos metodológicos assumidos, e, seguidamente, caracteriza-se o tipo de pesquisa, o posicionamento, as limitações da pesquisa e a recolha, análise e interpretação de dados.

Desta forma, a secção um trata da pesquisa como estudo de caso singular, onde, além de apresentar conceitos de alguns autores, são relacionadas as principais características do estudo de caso, como instrumento metodológico adequado a este tipo de pesquisa.

A secção dois, refere-se à abordagem qualitativa da pesquisa, que envolve grande interactividade entre pesquisador e situação pesquisada, durante todo o processo da análise institucional.

A secção três, trata do posicionamento da pesquisa, tanto em relação à organização objecto do estudo de caso, como quanto ao contexto da Administração Pública, destacando que o foco principal do estudo é conhecer o processo interno de adaptação e mudança organizacional da Alfândega de Aveiro, no sentido de determinar como determinadas contingências externas influenciaram a organização em estudo, após 1965, com focagem principal no período de pós-adesão à UE, isto é, de 1986 até aos tempos actuais e, simultaneamente, o enquadramento e adequação da organização, a um novo paradigma.

Refere-se na secção quatro, as limitações da pesquisa, destacando que, por se tratar de uma pesquisa na área das ciências sociais, a mesma está sujeita, em princípio, à limitação que lhe é inerente.



Finalmente, a secção cinco refere-se à operacionalidade da pesquisa, tratando, inicialmente, das técnicas de recolha de dados (de fontes primárias e secundárias) e, em seguida, dos aspectos relacionados com a análise e interpretação dos dados recolhidos.

2.1. Pesquisa singular: um estudo de caso

Os serviços aduaneiros nacionais (estrutura e funcionamento) são o objecto deste projecto de investigação, centrado em particular, no caso “Alfândega de Aveiro”. Procura-se, assim, saber de que modo este órgão da Administração Pública evoluiu ao longo dos anos, para se adaptar aos diversos contextos políticos, sociais, económicos e tecnológicos. Pretende-se descobrir, em súpula, quais as causas fundamentais que originaram as reformas na Alfândega de Aveiro, assim como as suas implicações para esta organização em termos de recursos humanos, estruturas e sistemas de planeamento e de controlo.

Merriam (1998) considera que o estudo de caso pode ser encarado como um processo ou como um produto final. Como produto de uma investigação, constitui a descrição e análise, intensivas e globais de uma entidade singular, fenómeno ou unidade social. É utilizado para a obtenção de uma compreensão profunda sobre uma situação ou sobre o seu significado, e o interesse do estudo, concentra-se mais no processo do que no resultado, mais no contexto do que numa variável específica, mais em descobrir do que em confirmar.

Ainda segundo o mesmo autor, o estudo de caso não exige qualquer método particular para a recolha e análise de dados. Todos os diversos métodos de obtenção de dados, desde testes até entrevistas, podem ser utilizados, embora algumas técnicas sejam utilizadas mais frequentemente do que outras.

Já, Yin (1990), conceitua o estudo de caso como uma investigação empírica que estuda um fenómeno contemporâneo dentro do seu contexto de realidade, quando as “fronteiras” entre o fenómeno e o contexto não estão claramente evidentes e, na qual, fontes múltiplas de evidência são utilizadas.

Para Merriam (1998), o estudo de caso apresenta como características fundamentais ser particular, descritivo e heurístico. É particular, porque o seu foco se concentra numa situação, evento, programa ou fenómeno específico; é descritivo, porque o produto final do estudo de caso é uma descrição elaborada do fenómeno em análise; e, finalmente, é



heurístico dado que o estudo de caso ilumina o entendimento do leitor a respeito do fenómeno investigado.

Triviños (1991) menciona que o estudo de caso é um tipo de pesquisa cujo objectivo é a análise profunda de um “facto” singular, e cita algumas características deste tipo de estudo:

- Trata-se de um tipo de pesquisa de cunho mais qualitativo, que se caracteriza geralmente pelo emprego de uma estatística simples e elementar no tocante a medição dos dados;
- Existem duas circunstâncias que normalmente envolvem o estudo de caso que são a natureza e abrangência da unidade, e/ou a complexidade do estudo determinada pelo suporte teórico que orienta o pesquisador.

Por sua vez, Bell (1993) refere que estudo de caso é especialmente indicado para investigadores isolados, dado permitir estudar determinados aspectos de um dado problema, em pouco tempo, interessando-se, sobretudo, pela interacção de factores e acontecimentos.

A presente pesquisa é caracterizada como um estudo empírico, do tipo descritivo, que permite analisar as alterações constatadas na Alfândega de Aveiro no período 1965 a 2006. Neste estudo qualitativo, são considerados os factos históricos que levaram ou determinaram a configuração estrutural da organização, nos diversos períodos ou fases identificados. Também, não são desenvolvidos questionários nem entrevistas, o que aumenta a complexidade da investigação à medida que se aprofunda o assunto.

2.2. A abordagem qualitativa

Thiollent (1997) entende que na pesquisa quantitativa, o conhecimento é criado de maneira formal e rigorosa. Porém, é incapaz de identificar subtilezas de determinadas situações da pesquisa. Por outro lado, a pesquisa qualitativa parte de questões amplas que se irão definir à medida em que os estudos se vão desenvolvendo e pressupõe dados descritivos através de processos interactivos pelo contacto do pesquisador com a situação pesquisada.



A abordagem qualitativa considera que o ambiente (contexto interno e externo) exerce grande influência sobre as pessoas, as quais realizam suas acções em função do seu ponto de vista sobre o ambiente.

Patton (1986) descreve que três características são essenciais nos estudos qualitativos: a visão holística; a abordagem indutiva; e a investigação naturalística. A visão holística pressupõe que a compreensão do significado de um fenómeno, só é possível, a partir do entendimento do contexto em que o mesmo ocorre e das suas inter-relações. A abordagem indutiva é aquela em que o pesquisador parte de observações mais livres, sendo que as dimensões e categorias não são definidas *a priori*, mas emergem progressivamente durante o processo de colecta e análise dos dados. A investigação naturalística, por sua vez, caracteriza-se pelo facto da intervenção do pesquisador ser reduzida ao mínimo.

Refere Oliveira (2005), que a pesquisa qualitativa pode ser considerada como uma tentativa de explicar em profundidade o significado e as características do resultado das informações adquiridas, sem a quantificação de características ou comportamentos.

Merriam (1998) identifica outras características comuns a todos os tipos de pesquisa qualitativa, entre as quais, destaca, a de que o pesquisador constitui o instrumento elementar para a recolha e análise de dados.

Para Taylor e Bogdan (1984), o termo pesquisa qualitativa refere-se à forma abrangente de pesquisa que produz dados descritivos, ou seja, palavras escritas ou faladas pelas pessoas e o seu comportamento observável. Segundo estes autores, a pesquisa qualitativa é humanista e indutiva, focalizando pessoas, cenários e grupos, de modo holístico, além de procurar compreender as pessoas, levando em conta o quadro de referências delas próprias.

2.3. O posicionamento e desenvolvimento da pesquisa

Segundo Robson (1999) existem, em geral, três tipos de pesquisa ou estudo cujas finalidades são diferentes, que se podem decompor em: exploratório, descritivo e explanatório ou experimental.

Neste contexto, seguindo Oliveira (2005), sublinhe-se que: no estudo exploratório investiga-se determinada realidade pouco conhecida, procurando compreender melhor os fenómenos, com o objectivo de uma visão global do facto ou fenómeno estudado; no



estudo descritivo procede-se a uma análise profunda e abrangente do problema da pesquisa, procurando retratar em detalhe as características de pessoas, acontecimentos ou situações e, possibilita, também, assegurar o desenvolvimento de uma ampla investigação para identificação dos fenómenos, explicação das relações de causa-efeito e análise do papel das variáveis que influenciam ou originam o aparecimento dos fenómenos; e, por fim, no estudo explanatório a pesquisa é mais aprofundada e, tem como principal objectivo, a identificação dos fenómenos, procurando explicações para a ocorrência desses mesmos fenómenos.

A linha geral que norteará o presente trabalho será a pesquisa descritiva, tendo por base a abordagem qualitativa. Entretanto, cabe aqui salientar que também será realizada uma pesquisa bibliográfica prévia, tanto para diagnosticar a situação existente como para fundamentar teoricamente, e ainda, justificar os limites e contribuições da própria pesquisa. A pesquisa bibliográfica constitui parte da pesquisa descritiva a ser realizada, porquanto é feita com o intuito de juntar informações e conhecimentos prévios acerca do problema para o qual se procura resposta.

O objectivo desta investigação é o de identificar os factores de contingência que determinaram as diversas reformas na Alfândega de Aveiro, e as suas implicações para os recursos humanos, estruturas (grau de complexidade, formalização e centralização *versus* descentralização) e sistemas de planeamento e de controlo desses serviços, ao longo do tempo.

Em termos das questões secundárias da investigação propõem-se as seguintes:

- Em matéria de trâmites operacionais, designadamente, aduaneiros e fiscais qual a evolução da Alfândega de Aveiro nos últimos cinco anos?
- Em termos de receitas cobradas, qual a sua evolução e, designadamente, em termos comparativos 2000-2005, qual a alteração da composição dos variados impostos, que constituem fontes de receita da Alfândega de Aveiro?
- Existiu variação assinalável em termos de número de recursos humanos disponíveis, a sua estrutura habilitacional e idade média de permanência na Alfândega de Aveiro?
- Qual a evolução em termos de formação, dos últimos 20 anos, da Alfândega de Aveiro (existiram períodos com grande aposta na formação intercalados por outros em que existiu negligência na aposta em formação)?



- Existe alguma relação entre a evolução organizativa da Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo e a evolução dos componentes da estrutura organizativos, designadamente em termos de complexidade e formalização na Alfândega de Aveiro?
- Existe algum sistema de planeamento e de controlo na Alfândega de Aveiro, ou, estes só se verificam em termos efectivos na Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo?

Para descrever pormenorizadamente a componente empírica da investigação, no sentido de permitir a sua replicação através simples leitura da presente secção, refere-se que procedemos da seguinte forma:

1. Análise dos grandes contornos (em termos sintéticos) da evolução da Administração Pública Portuguesa, principalmente a partir da Revolução Democrática de 1974;
2. Descrição da DGAIEC, Direcção-Geral, onde está integrada a Alfândega de Aveiro. Faremos um enquadramento geral em termos de atribuições, missão, objectivos, competências, vectores de actuação e suas condicionantes e evolução quer do número de efectivos, quer evolução em termos de receitas cobradas.
3. Análise das estruturas organizativas da DGAIEC, desde 1965 (data da publicação da Reforma Aduaneira) até aos tempos actuais, subdividida em quatro fases: de 1965 a 1981; de 1982 a 1992; de 1993 a 1999; e por fim pós-1999.
4. Posteriormente, e no que respeita à Alfândega de Aveiro, apresenta-se a sua organização actual, em termos geográficos, onde se mostra qual a sua área de jurisdição, assim como as Delegações Aduaneiras desta dependentes.

Examina-se, também, o seu enquadramento operacional, relativamente aos subsistemas aduaneiro e fiscal, deixando de lado o subsistema antifraude, por motivos de sigilo.

5. Seguidamente, debruçamo-nos sobre os actores que integram a organização, destacando: a evolução dos recursos humanos da Alfândega de Aveiro, em termos número de funcionários e estrutura habilitacional. Depois desta análise, interessar-nos-emos pelas principais características funcionais e humanas da Alfândega de Aveiro, em particular: a antiguidade da organização, a idade média e taxas de grupos de funcionários por quadro, as datas de recrutamento dos actuais efectivos



na DGAIEC, e ainda, os escalões etários, média etária e número de funcionários por núcleo funcional. Examina-se, também, a formação global e por núcleo, obtida por todos os funcionários desde o seu ingresso na DGAIEC e o quadro de assiduidade actual. De facto, constata-se que uma das grandes condicionantes da Alfândega de Aveiro é a elevada taxa de absentismo.

6. No passo seguinte, no que concerne à estrutura organizacional da Alfândega de Aveiro, analisa-se as seguintes dimensões: as componentes de complexidade (subdivida em três períodos – de 1965 a 1992, de 1993 a 1999, e pós-1999); a evolução da formalização (catalogada em dois períodos – até 1993 e pós-1993); e, ainda, a centralização (subdividida em quatro períodos – até Outubro de 1990, de Novembro de 1990 a Março de 1997, de Abril de 1997 a Junho de 2004, e pós-Junho de 2004, em função da data de alteração dos vários responsáveis).
7. Por fim, debruçamo-nos sobre os sistemas de planeamento e de controlo existentes a nível central, e suas implicações para a Alfândega de Aveiro.

Procura-se compreender as motivações e os resultados das reformas à luz da Teoria Contingencial, baseando-nos, assim, na envolvente externa, de modo a que seja possível apontar caminhos para o futuro.

A formulação do problema da pesquisa, apresentado anteriormente, delimitou a análise do processo de adaptação e mudança organizacional ao caso da Alfândega de Aveiro, configurando, assim, do ponto de vista metodológico, um estudo de caso singular, de natureza qualitativa.

A presente pesquisa teve por objectivo central determinar qual foi o processo, como se desenvolveu, e ainda, quais os factores e de que forma, influenciaram a adaptação da estrutura organizacional, da Alfândega de Aveiro, no período 1965-2006. Trata-se de um estudo de caso que aborda a história da organização de forma longitudinal, no qual se analisa o conteúdo e o processo de evolução das mudanças na estrutura organizacional, no período indicado, considerando as influências dos contextos externo e interno.

Não se pretendeu, aqui, estabelecer generalizações válidas para o conjunto de instituições públicas. O que se procurou foi identificar e descrever o processo de adaptação ocorrido na organização, avaliar sua inter-relação com o ambiente, e confrontar proposições teóricas com os contornos das mudanças, de forma a conseguir uma melhor compreensão dos fenómenos em causa.



O presente trabalho adopta uma abordagem contextualista, uma vez que trata de uma análise do processo de adaptação da estrutura organizacional da Alfândega de Aveiro, sustentando-se no foco histórico, processual e contextual dos factos e fenómenos, identificando os aspectos prévios e as consequências na organização, emprestando-lhe, “forma” e “significação”.

Na análise processual, a organização ou qualquer outro sistema social é explorado como um sistema contínuo, com um passado, um presente e um futuro, cuja análise processual requer uma teoria (ou teorias) que dirija o processo.

De um modo simplificado, pode-se dizer que o “quê” da mudança está no seu conteúdo; muito do “porquê” é derivado da análise dos contextos interno e externo, e o “como” da mudança pode ser entendido pela análise do processo.

No presente trabalho, o “quê” da mudança estaria nas diversas estruturas organizacionais identificadas durante o período em exame; o “porquê” refere-se ao ambiente e aos *stakeholders*, como factores determinantes e/ou influenciadores na definição das estruturas; e, finalmente, o “como” da mudança descreve o processo de adaptação organizacional da organização, no período examinado, às mudanças ambientais.

2.4. As limitações da pesquisa

De acordo com Carvalho (2002:23) “ (...) as ciências sociais, em geral, não permitem uma comparação do comportamento humano análoga à compreensão que as ciências naturais dão ao resto da natureza”. Por outro lado, acrescenta, as situações sociais são nos seus aspectos primordiais impossíveis ou difíceis de reproduzir.

Nesta lógica, é importante destacar que, como se trata de uma pesquisa na área das ciências sociais, estão presentes, sempre, os efeitos do “princípio da incerteza”, a partir do qual se infere o corolário que nenhuma descrição de qualquer facto ou fenómeno social representa a configuração deste facto ou fenómeno, sem a presença do observador. As ciências sociais têm características próprias, destacando-se que, o homem, objecto de estudo, é muito mais complexo que outros sistemas físicos.

As dificuldades sentidas na presente investigação prendem-se essencialmente com o sigilo de alguns dados e dificuldade de obtenção de outros.



O método utilizado nesta pesquisa de estudo de caso, embora tenha permitido uma análise completa e profunda, não permite uma generalização de seus resultados e conclusões para outras organizações. Também pode ser apontada como limitação o facto de o pesquisador pertencer aos quadros da organização estudada.

A extensão e a abrangência da pesquisa estão, também, limitadas pelo factor tempo.

Cabe registrar que, dado a Alfândega de Aveiro não constituir uma instituição única, no país, com características específicas que a diferenciam dos demais órgãos da Administração Pública, as conclusões do estudo podem, com as limitações pertinentes, serem aplicadas a outras instituições públicas, mas não de forma generalizada. Portanto, permite aplicações, mas não generalizações.

2.5. Recolha, análise e interpretação de dados

O trabalho de campo, envolvendo a recolha, o tratamento e a análise de dados, configura uma pesquisa marcadamente qualitativa, na qual técnicas de recolha de dados, tais como análise documental e métodos de observação, foram utilizadas durante todo processo.

Para Quivy e Campenhoudt (1998) a recolha de dados, constitui a execução do instrumento de observação e consiste em reunir determinadas informações junto das pessoas ou das unidades incluídas na amostra.

A recolha documental, com base em análise documental dos textos, designadamente bibliotecas em geral, e em especial dos serviços aduaneiros, trabalhos preparatórios, artigos de opinião, relatórios oficiais (planos e relatórios de actividades, balanços sociais, listas de antiguidade), revistas aduaneiras, diplomas legais, orientações internas e literatura sobre Administração Pública que estiveram na base das diversas reformas, serão a escolha metodológica predominante. Isto permitiu o estabelecimento de um “quadro” sobre o desenvolvimento e evolução institucional, e também a identificação das diversas fases caracterizadoras das estruturas organizacionais adoptadas pela Alfândega de Aveiro, no decorrer de sua existência.

O tratamento da informação contida no acervo documental recolhido foi desenvolvido com base em análise de conteúdo.



A pesquisa qualitativa, que configura a natureza do presente trabalho de investigação, não é um processo linear, realizado passo-a-passo. Nela, a recolha e análise de dados constituem actividades simultâneas. A análise começa com a primeira observação, com o primeiro documento lido. Compreensões emergentes, intuições, hipóteses e tentativas, dirigem a próxima fase de recolha de dados, a qual, por seu turno, indica o refinamento ou reformulação de questões e assim por diante. É um processo interactivo que permite ao investigador produzir descobertas confiáveis (Merriam, 1998).

A identificação das fases pode ser feita por intermédio da análise e interpretação dos dados recolhidos nos moldes do método empregado na etapa inicial, cotejados com os momentos históricos examinados e também dos factores determinantes das adaptações estruturais.



CAPÍTULO III

3. APRESENTAÇÃO E INTERPRETAÇÃO DE RESULTADOS

Nesta fase da investigação desenvolve-se, de uma forma sucinta a evolução da Administração Pública em Portugal, pelo interesse na contextualização da DGAIEC.

A análise sobre a evolução da Administração Pública em Portugal, tem em vista a possibilidade de melhor compreender e interpretar as alterações ocorridas na Alfândega de Aveiro, como estrutura particular, mas, simultaneamente, genérica no contexto de Administração Pública.

3.1. Breve abordagem da Administração Pública em Portugal. Análise evolutiva

Assim, como qualquer outro sector na estrutura da Administração Pública, a DGAIEC tem de se adaptar permanentemente às alterações no seu enquadramento. Mas, paradoxalmente, os homens desenvolvem, nos períodos de mutações, tendências para manter comportamentos e modos de pensar herdados do passado (Bériot, 1997).

Ora, a Administração Pública tem sido alvo de um conjunto de reformas, que mais não são do que um esforço contínuo de respostas às diversas solicitações que lhe são colocadas.

Por outro lado, se olharmos somente para a Administração Pública contemporânea, seria muito difícil compreender a estrutura do sistema actual, assim como as suas regras de funcionamento. Olhando somente para o presente, tal iria produzir uma análise muito parcial da realidade.

Assim, na presente secção, iremos desenvolver uma síntese das variadas reformas administrativas em Portugal desde 1832, até aos nossos dias, subdivididas em três períodos, que correspondem “grosso modo” a três paradigmas distintos: a Administração Científica; a Administração Profissional ou *Welfare State*; e, finalmente, a Administração Managerial ou *New Public Management*.



3.1.1. A Reforma Administrativa desde 1832 até ao fim do Estado Novo

Pode-se dizer que o sistema administrativo português, segundo Araújo (2002), tem a sua origem na reforma iniciada por Mouzinho da Silveira, em 1832, que se propunha racionalizar a estrutura administrativa e ministerial, através de replicação do modelo francês, que tinha como características fundamentais as seguintes:

- O carácter centralizador das propostas de reforma;
- A racionalização através de uma abordagem demasiadamente legalista;
- O hiato entre a nova estrutura e o nível de desenvolvimento social e económico.

Esta reforma, contudo, não estava em sintonia com o desenvolvimento político e económico da época. Este modelo liberal foi elaborado com base numa cópia de um país estrangeiro, porventura o seu pecado capital. De facto, o governo parlamentar estabelecido em 1822, que adveio da revolução liberal, foi inadequado para um país no qual o tradicional estava misturado com o modernismo. Tal originou tensões constantes entre a elite liberal e a tradicional e, desentendimentos, sobre organização administrativa. Destas tensões resultou a elaboração de diversos códigos administrativos, até 1900, que alteravam constantemente entre estruturas centralizadas e estruturas descentralizadas, sendo tempos de elevada inércia.

No período da Primeira Republica, que decorreu entre 1910 e 1926, é possível observar um constante caos e instabilidade política e económica, inexistindo qualquer Código Administrativo. Esta situação ter-se-á mantido durante os anos em que decorreu a Revolução Militar de 1926 a 1928. Esta instabilidade, segundo Araújo (2002), enfraqueceu a credibilidade da mudança e reforçou o poder e o papel dos funcionários públicos no sistema político. Entre 1928 e 1932, Salazar foi Ministro das Finanças e introduziu um rigoroso e apertado controlo das despesas públicas, que obteve bastante sucesso, originando a posição de destaque e liderança para que foi catapultado no governo do Estado Novo, que iria terminar em 1969.

A constituição estabelecida em 1933 desencadeia as bases legais para o regime de Salazar, idealizando um nacionalismo moderado e preservando a sociedade tradicional da modernização. Esta constituição conferiu-lhe poderes ilimitados e um controlo total do Estado, tendo governado Portugal, por 36 longos anos.



Segundo Araújo (2002), três factores ideológicos influenciaram o corporativismo português:

- O novo movimento social católico que rapidamente se tornou activo nos países da Europa do Sul, o *Rerum Novarum* do Papa Leão XIII e o *Quadragesimo Anno*, do Papa Pio XI;
- O modelo fascista, baseado no partido único, no corporativismo e no culto do chefe;
- O facto de Salazar ser um católico tradicionalista de educação conservadora, respeitando a lei, a ordem e o exército, que procurou construir uma via alternativa entre o socialismo e o capitalismo.

Este sistema cooperativo, um sistema de controlo e regulação difundido por toda a sociedade, intervinha nas relações entre os cidadãos e o governo através de procedimentos burocráticos. O Estado controlava quase tudo, através de corporações nacionais, sendo que, a apatia e despolitização foram deliberadamente desenvolvidas entre a população, como mecanismo de controlo político (Araújo, 2002).

No entanto, Salazar reforçou exageradamente o poder executivo, com o parlamento (Assembleia Nacional) a deter funções meramente decorativas, abolindo os partidos políticos e associações e, onde o Estado passa a regular quase tudo, desde o desenvolvimento económico, a ordem jurídica e as actividades sociais, através de corporações nacionais.

De acordo com Bilhim (2000), a constituição de 1933 reconhece a necessidade de intervenção dos poderes políticos com carácter subsidiário e correctivo, e estabelece o princípio do protecçãoismo na economia e uma acentuada limitação dos interesses dos trabalhadores. Assim, a Administração Pública, segundo Rocha (1991), tornou-se um sistema centralizado, autoritário e burocrático através do qual o ditador consolida a sua posição durante todo o Estado Novo. A administração passa a ser concebida como um poder político e não como um serviço público. Após 1940, com a publicação do novo Código Administrativo, pode-se afirmar de acordo com Rocha (2001), que:

Salazar criou o verdadeiro Estado Salazarista, sendo o corporativismo a coloração política duma realidade mais profunda. Na verdade Salazar era o topo duma hierarquia estruturada em diversos níveis. (p.94)

Pode-se considerar que este conceito de administração tradicional ou científica,



ainda de acordo com Rocha (2001), se caracteriza como uma administração sob controlo do poder político, com base num modelo hierárquico de burocracia, constituída por funcionários admitidos com base em concursos, que tomam decisões neutras e cujo objectivo é o interesse geral. A esta administração compete-lhe essencialmente implementar as políticas, cabendo aos políticos a decisão e formulação estratégica dessas mesmas políticas.

Embora a partir de 1969 e até à revolução de 1974, *i.e.*, durante o governo de Marcelo Caetano, com a criação do Secretariado da Reforma Administrativa, se tenham sentido alguns sinais de mudança, pode-se afirmar que as reformas nunca passaram de intenções e as instituições permaneceram imutáveis, apesar da sentida e imprescindível necessidade de desenvolvimento económico e social.

De acordo com Lampreia (1997), a reforma iniciada em 1967 foi ditada por imperativos de ordem económico-financeira, centrando-se nos aspectos organizativos e de gestão de pessoal, direccionando-se, prioritariamente, para o estabelecimento de um modelo de funcionamento do Estado e regime jurídico dos funcionários públicos. A Administração Pública assumia que a reforma era um assunto que só a esta dizia respeito, cuja concretização era da responsabilidade de pequenas estruturas técnicas e efectuada através de pequenos passos. Argumenta Bilhim (2000:60) que, no entanto, “este movimento só chegou a Portugal com a revolução do 25 de Abril (...) Portugal remava contra todas as marés da história do seu tempo”.

3.1.2. A Reforma Administrativa após a Revolução Democrática de 1974 até 1985

No final dos anos 70, o marasmo em que vivia a Administração Pública foi sacudido, tendo em atenção, por um lado, a necessidade de desenvolvimento económico e, por outro, a necessidade de institucionalizar o *Welfare State* ou *Estado Providência*².

Contudo, de acordo com Lampreia (1997) e Rocha (2001), a revolução de Abril não trouxe alterações de fundo no funcionamento da Administração Pública, assistindo-se antes à enunciação de declarações de intenções políticas, que apenas assumiam o desejo de reforma global e integrativa, embora, a nível prático, tal se tenha resumido a posições

² Poderemos eventualmente aceitar de que o *Welfare State* se tenha começado a delinear nos derradeiros momentos do Estado Novo.



pontuais, que procuravam colmatar algumas insuficiências, carências e limitações. Deste modo, segundo Araújo (2002:95), “o fim da ditadura não constitui uma ruptura na cultura e práticas na Administração Públicas”.

Após o colapso do Estado Novo, como menciona Rocha (2001), apesar de ter existido uma reacção contra a desgastada burocracia, é possível dizer que o Estado Administrativo ainda perdurou por mais dez anos. Tal deveu-se, essencialmente, à instabilidade governativa (de 1974 a 1976 tivemos seis governos provisórios e desde esta data até 1986, dez governos constitucionais), à debilidade do parlamento, às nacionalizações, à fraqueza dos partidos políticos, à necessidade de integração na Administração Pública de milhares de cidadãos provenientes das ex-colónias e, principalmente, devido à expansão das políticas sociais do Estado.

A acrescentar a isto, os militares criaram o Conselho da Revolução que contribuiu de forma assinalável para o bloqueio de possíveis reformas. Assim, enquanto nos países da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Europeu (OCDE) a Administração Profissional ou *Welfare State*, se tenha espreado entre 1945 e 1975, em Portugal surge com quase três décadas de atraso, inclusivamente, quando, nos restantes países da OCDE se começava a questionar este modelo de Estado. Esta situação trouxe consigo o crescimento do peso do Estado e o inerente aumento da despesa pública e do número de funcionários públicos, ao mesmo tempo que subia o peso dos tecnocratas e se tornava necessário reformar a Administração Pública. O Estado tinha passado a intervir mais nas áreas da educação, saúde e segurança social. Consequentemente as despesas de cariz social, emergentes deste novo paradigma – Estado de Bem-Estar – cresceram acentuadamente, em particular, entre os anos de 1974 e 1982, com a concomitante redução das despesas com a defesa.

Neste contexto, de acordo com Araújo (2002), após a revolução, o relacionamento do cidadão com a Administração continuou frio, distante, formal e baseado em autoridade. As palavras descentralização, participação, flexibilidade e transparência continuam inexistentes no vocábulo dos funcionários. Ora, os cidadãos continuam a obedecer e a seguir as decisões tomadas unilateralmente pela Administração, que continua a ser vista como um poder político e não como serviço público, na verdadeira acepção da palavra.

Pode-se dizer que o sistema não estava preparado para lidar com a nova sociedade democrática emergente, aumentando drasticamente a distância em relação aos cidadãos,



que não viam os serviços públicos como organizações que existissem para os servir e ajudar.

Na verdade, parece existir um “código genético”, que condiciona e induz opções administrativas estratégicas de continuidade e reforça as estruturas centralizadas na administração central, ao mesmo tempo que mantém uma administração local débil. A legalidade burocrática continua a constituir a base mais relevante de poder e protecção do sistema administrativo.

No final dos anos 70, começa-se, definitivamente, a traçar as linhas orientadoras de um processo global de medidas de diagnóstico conjugadas com acções de intervenção.

A nível de diagnóstico procurou-se, segundo Lampreia (1997), analisar o papel das diferentes variáveis que influenciam a eficácia organizativa designadamente:

- Sistemas de informação e equipamentos;
- Estruturas e organização;
- Sistemas de controlo;
- Funções de gestão;
- Métodos de trabalho;
- Recursos humanos.

No que diz respeito às medidas de intervenção, o rumo principal foi caminhar no sentido de alterar o modo como a organização se relaciona com os cidadãos. Assim, podemos referir que os quatro os vectores fundamentais destas orientações são os seguintes:

- Racionalização do aparelho administrativo;
- Descentralização dos serviços;
- Dinamização da participação do cidadão na administração;
- Dignificação da Administração Pública.

Saliente-se, neste período, a criação do Instituto Nacional de Administração em 1979, e do Centro de Estudos e Formação Autárquica em 1980, ainda que só mais tarde se tenham colhido os frutos, do investimento feito nestas instituições.

Durante os anos 80, surgem pressões para controlar a dívida pública e o défice originados em parte pelo *Welfare State*, que obrigaram a uma rigorosa gestão orçamental e financeira, com objectivo de cortes nas despesas públicas e redução da perturbação no funcionamento dos serviços públicos. É chegada a hora de repensar o papel do Estado na



sociedade, redireccionar as suas funções e mudar os paradigmas existentes. Estas pressões obrigam, por um lado, a aumentar o controlo sobre as instituições administrativas e repensar o papel do Estado como mais regulador e menos prestador, reduzindo o peso do Estado e a própria dimensão do sector público, e por outro lado, acarretam preocupações com a eficácia e eficiência das políticas públicas até aqui inexistentes.

A propaganda feita a que o *Welfare State* trazia mais igualdade foi falaciosa, pois segundo Rocha (2001), o que se perpetrou, foi que quem mais aproveitou com os serviços de saúde, educação e transportes foi a classe média. A única excepção talvez tenha sido os serviços sociais, prestados a idosos e pessoas mais carenciadas.

Por outro lado, na esteira de Clarke e Newton (1994), este *Welfare State* é visto como a origem de um complexo poder burocrático, político e profissional que só pode ser modificado, através do recurso a novos métodos de gestão. Isso significa que esta crise é, no essencial, ideologicamente construída, mesmo quando as dimensões económicas sejam apresentadas como dominantes.

A primeira revisão constitucional em 1982, que extingue o Conselho da Revolução, consolida os poderes dos intervenientes políticos e retira os termos marxistas, reduzindo a carga ideológica da constituição, embora permitindo diversas reformas administrativas, continua desajustada aos tempos de elevada turbulência. As empresas nacionalizadas eram protegidas relativamente às privatizadas, não permitindo a abertura plena a uma economia de mercado aberto.

Só a segunda revisão constitucional de 1989 coloca o país no novo rumo para uma economia moderna, com a abertura de áreas decisivas da economia ao sector privado.

Ora, esta brecha torna-se ainda mais acutilante, após a terceira revisão constitucional de 1992, pela redução da dimensão e alteração das formas institucionais da actividade económica do Estado, abolindo o princípio da proibição das privatizações (Bilhim, 2000).

Como elemento de pressão de reforma destaca-se, ainda, os desafios que surgem no âmbito das negociações com vista à adesão à então denominada Comunidade Económica Europeia (CEE), pois o Tratado de Adesão exigia critérios rigorosos de integração que necessitavam de elevados níveis de profissionalismo. Sobressaem, também, a globalização e a necessidade de aplicação das novas tecnologias de informação e comunicação (NTIC).



Este processo de integração, que leva à inclusão de Portugal na UE em 1986, deve ser considerado, como um importante factor de reforma na Administração Pública.

3.1.3. A Reforma Administrativa a partir de 1986

A partir de 1986, as reformas adoptadas na Administração Pública implicam a progressiva “derrocada” do *Welfare State*, e a redução do papel da Administração, o que irá significar a mudança de paradigma e o desaparecimento da Administração Profissional.

O modelo teórico que serve de suporte a este tipo de movimento denomina-se *New Public Management*. O Estado deixa de ser prestador, interveniente e planeador, convertendo-se, preferencialmente, em regulador do comportamento. Alguns autores, como Rocha (2001), apelidam-no, também, de “Estado Managerial”. Este tipo de Administração aproxima-se da gestão de modelo empresarial, alterando muitas das suas rotinas e formas de funcionamento. Segundo Araújo (2002), isto não significa o aparecimento de ideias novas, pois procurou-se apenas substituir a gestão pública tradicional por técnicas de gestão empresarial.

Para Christopher Hood, *apud* Carvalho (2001), o aparecimento do *New Public Management* parece estar “ligado” a quatro grandes tendências:

- *Tentativas para abrandar ou reverter o crescimento do sector administrativo em termos de despesa pública e número de funcionários;*
- *Uma tendência para a privatização e quase-privatização e um afastamento das organizações governamentais, com uma ênfase renovada na subsidiariedade na provisão dos serviços;*
- *O desenvolvimento da automação, especialmente nas tecnologias da informação, na produção e distribuição dos serviços públicos;*
- *O desenvolvimento de uma agenda internacional, cada vez mais centrada nos aspectos gerais da administração pública, da concepção de políticas, dos estilos de gestão e da cooperação intergovernamental, em vez da velha tradição da especificidade da administração pública nacional. (pp.46-47)*

Ainda, Christopher Hood, *apud* Carvalho (2001), descreve que os elementos chave da *New Public Management* são:

- *Gestão profissional actuante;*
- *Padrões e medidas de desempenho explícito;*
- *Maior ênfase no controlo de resultados;*
- *Tendência para a desagregação de unidades;*
- *Tendência para uma maior competição;*



- *Ênfase nos estilos de gestão praticados no sector privado;*
- *Uma maior ênfase na disciplina e parcimónia na utilização de recursos. (p.48)*

O *New Public Management*, de acordo com Clarke e Newton (1997), origina simultaneamente resistência e adaptação, mas, também, acarreta novas soluções de trabalho nas quais os diversos actores estatais têm muito a aprender. Assim, esta corrente pode ser vista, na prática, como uma forma de gestão mais experimental.

Em Portugal segundo Rocha (2001), o Secretariado para a Modernização Administrativa criado em 1986, terá sido o principal impulsionador do “Estado Managerial”. Este foi o responsável de promover a inovação e criatividade, possuindo uma estrutura flexível.

É constituído por pessoal destacado de diversos serviços, a quem compete a aplicação de medidas concretas em matéria de políticas públicas relacionadas com modernização administrativa.

De acordo com Lampreia (1997), a partir deste momento, a filosofia de acção passa a ser essencialmente pragmática, procurando-se uma reforma baseada na premissa de que a Administração Pública vive para o cidadão, transformando-a numa Administração orientada por modelos de gestão, preocupada com a eficácia social, o que envolve mudar a cultura existente e implementar novas estruturas organizativas e processos de trabalho.

No período que decorreu desde 1987 até 1995, expõe Araújo (2002), existiram diversas condições políticas e económicas propícias a uma abordagem sistémica da Administração Pública, tais como: um governo estável com uma maioria parlamentar; as economias nacionais e mundiais estavam a recuperar das crises petrolíferas de 1974 e 1979, que provocou a depressão económica; o país recebeu enormes verbas provenientes dos fundos estruturais da UE, o que permitiu acelerar as reformas. O *slogan* “aproximar a Administração dos cidadãos”, objectivo da reforma iniciada em 1987, resume a necessidade de mudança existente.

Segundo Araújo (2002), pode-se considerar dois períodos distintos de reforma:

- A primeira fase situada entre 1986 e 1992, em que prioritariamente existiu a preocupação com a desintervenção por parte do Estado e desburocratização;
- A segunda fase que decorreu entre 1993 e 1995, na qual a preocupação fundamental foi a gestão pela qualidade nos serviços públicos.



Após 1995, com a vitória do partido socialista, a abordagem torna-se mais eclética, o que recorda a política de *Reinventing Government*, semelhante às reformas introduzidas nos Estados Unidos pelo movimento *National Performance Review*.

Contudo, este governo, em Portugal, adoptou uma política de não confrontação com as organizações sindicais, procurando “envolver” os funcionários públicos na reforma administrativa e utilizando uma estratégia participativa na gestão dos recursos humanos. Assim, dado que foram institucionalizadas muitas medidas de modernização do anterior governo, podemos falar numa política de continuação.

Pode-se dizer que a Administração do fim do século XX, se tornou mais descentralizada, flexível e politizada, e por outro lado, a “distância” entre a Administração e os cidadãos diminuiu.

Finalmente os serviços públicos tornaram-se mais consistentes, adoptando métodos de gestão mais eficientes e eficazes.

No entanto, entre a gestão empresarial e a gestão pública dita clássica, existe uma diferença de princípios inultrapassável, já que os cidadãos não podem ser reduzidos a meros consumidores e, muitos dos problemas da Administração Pública, radicam, precisamente, na imitação do paradigma de gestão empresarial, assumindo-se que as actividades podem ser autonomizadas e separadas umas das outras.

Particularmente contundente é Mintzberg (1996) ao afirmar que houve excessos, e que se foi longe de mais, na ideia de gerir o Estado à maneira empresarial, sendo que, se nos negócios privados nem tudo é bom, também no sector público nem tudo é mau. Assim, o sector privado deve aproveitar algumas das virtualidades da gestão pública. E o autor vai mais longe ao considerar que, na sociedade, não somos sempre consumidores ou clientes, mas temos mais dois chapéus com que nos apresentamos nos serviços público: os de súbdito e de cidadão.

Actualmente, dado que a própria noção de governar está a evoluir em complexidade, emerge uma palavra nova que, em termos anglo-saxónicos, se designa por *Governance*, termo este que em português se poderá designar por “Governança”.

De acordo com Madureira (2004:79), “a *Governance* (governança) diz respeito ao reconhecimento de que numa sociedade global não existem imposições unilaterais de quaisquer tipos de liderança”.



3.2. A Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre Consumo.

Nesta secção, apresenta-se a identidade da DGAIEC, *i.e.*, expõe-se o conjunto de elementos essenciais que permitem a sua caracterização em relação ao meio envolvente, definindo a sua razão de ser e os limites da sua actuação. Preocupar-nos-emos em assegurar a apresentação da DGAIEC em termos de missão, no sentido de compreender melhor o seu objecto, finalidade e papel específico desta organização. Torna-se, assim, possível caracterizar a razão desta ser última desta organização. Estes dois conceitos, identidade e missão, deverão ser encarados como instrumentos de criação e desenvolvimento de uma visão comum, a serem considerados nos processos de reforma organizacional, que incluem uma exigência de avaliação dos resultados. Acima de tudo, esta avaliação pode ser utilizada como quadro de referência para o desenvolvimento da organização, contribuindo, também, para a reconstrução de uma nova cultura e identidade organizacional.

3.2.1. Enquadramento geral

As alfândegas portuguesas existem, desde os primórdios da nacionalidade³, portanto, há mais de oitocentos anos, desempenhando funções de regulação e de incentivo à economia, assim como são defensoras da sociedade e dos cidadãos segundo diferentes paradigmas e prioridades. Neste âmbito, acompanham o avanço civilizacional, num percurso de séculos passados e num itinerário vindouro indefinido. A história recente, de facto, é fértil na demonstração de que, grandes e respeitáveis instituições com séculos de existência, podem ruir definitivamente com extrema rapidez. Assim, o caminho da Instituição Aduaneira só pode ser um: produzir mais e melhor num ambiente competitivo e em constante mudança.

A DGAIEC integra o Ministério das Finanças e da Administração Pública (MFAP). Este Ministério foi recentemente reestruturado pelo Dec-Lei 205/2006, de 27 de Outubro, que aprova a nova lei estratégica do MFAP (vd. Apêndice A). Assim, a DGAIEC faz parte,

³ No Império Romano, o nome dos serviços cobradores de impostos designavam-se por *Portoria*. A leste, por influência helénica chamavam-se *Telónio*. Estes dois nomes serão, porventura, as designações conhecidas, mais antigas, utilizadas como sinónimo de actual Alfândega. Também, destes tempos, Mateus, funcionário romano de etnia judaica que exercia funções aduaneiras, e que mais tarde veio a ser discípulo de Cristo, é um dos “homens das alfândegas”, mais conhecidos.



portanto, da Administração Central do Estado, e detém autonomia financeira que se consubstancia no poder que os dirigentes dispõem de praticar actos de gestão corrente.

A denominação de DGAIEC, só ocorre após a data da publicação do Dec-Lei 158/96, de 03 de Setembro, anterior Lei Orgânica do MFAP. O nome que existiu durante muitos anos foi somente Direcção-Geral das Alfândegas, porventura designação que nunca deveria ter sido alterada, pese embora as novas funções de fiscalização, controlo e cobrança dos IEC atribuídas à DGAIEC em 1993.

A DGAIEC conjuga duas atribuições fundamentais do Estado. Por um lado, controla o território aduaneiro nacional e da UE, quer nas áreas ditas tradicionais, quer em domínios relativos à integração europeia e mundial, actuando ao nível da segurança, higiene e saúde pública, turismo, cultura e ambiente, e ainda, intervindo na detecção de tráfico ilícito de estupefacientes e na luta contra a fraude e evasão fiscal. Por outro lado administra globalmente o imposto automóvel (IA), os impostos especiais sobre o consumo (IEC) e o imposto sobre o valor acrescentado (IVA), este último só na importação. Os IEC subdividem-se em: imposto sobre o álcool e bebidas alcoólicas (IABA); imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos (ISPE); e imposto sobre o tabaco (IT).

A DGAIEC presta um serviço público direccionado para os operadores económicos, empresas e cidadãos, que, na sua actividade, importem ou exportem mercadorias diversas e/ou comercializem, produzam ou armazenem produtos sujeitos a IEC e IA, bem como aos despachantes oficiais, transitários, agentes de navegação e transportadores daquelas mercadorias. Numa segunda linha, por força dos controlos à chegada, durante a circulação, entrada e saída de mercadorias e pessoas, presta um serviço dirigido à sociedade em geral, especificamente, no que se refere a políticas em matéria de segurança e protecção.

A DGAIEC tem, assim, como missão fundamental, exercer o controlo da fronteira externa comunitária e do território aduaneiro nacional para fins aduaneiros, fiscais, económicos e de protecção da sociedade, designadamente em termos de saúde pública, de segurança, do ambiente e do património cultural, garantindo ainda a participação nas negociações sobre matérias comunitárias ou definindo critérios de actuação, designadamente na Comissão Europeia, bem como em organizações internacionais das quais Portugal faça parte, como a Organização Mundial de Comércio (OMC)⁴ ou a

⁴ Trata-se do ex-Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e o Comércio, mais conhecido pela sua sigla inglesa GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), que era um acordo multilateral que regulava as relações comerciais entre os signatários, assinado em Outubro de 1947, por 43 países, com a finalidade de criar um



Organização Mundial da Alfândegas (OMA), que era o antigo Conselho de Cooperação Aduaneira. Paralelamente a DGAIEC, assegura e desenvolve a cooperação multilateral com diversas instituições aduaneiras, com particular destaque para os países de língua portuguesa, América Latina e Espanha, participando e executando em concordância com esses países, programas de assistência técnica aduaneira e fiscal.

Assim, na vertente aduaneira e fiscal assegura o controlo, liquidação e cobrança dos direitos aduaneiros (que constituem recursos próprios da UE), e IVA na importação de bens, *i.e.*, de mercadorias provenientes de países não pertencentes à UE, designados como “países terceiros”, controlando e cobrando, também, tributos a título de IEC e IA, pela introdução no consumo de mercadorias sujeitas a este tipo de imposições. Assegura, igualmente, a protecção de dos interesses financeiros do Estado e da UE, através de acções de controlo dirigidas à prevenção e repressão da fraude e evasão aduaneira e fiscal, onde tem, igualmente, um papel relevante e insubstituível, nomeadamente através de controlos documentais ou laboratoriais das declarações e mercadorias apresentadas. A DGAIEC é responsável pela fiscalização dos meios de transporte e armazenagem, bem como pela realização de auditorias, inspecções, acções de natureza fiscalizadora e investigação criminal.

No domínio da luta contra a fraude é crescente a cooperação das alfândegas portuguesas com o Organismo Europeu de Luta Antifraude e com outras alfândegas, nomeadamente, no âmbito da assistência mútua administrativa e de investigação de diversos casos de contrabando e fraude.

Na vertente económica a DGAIEC assegura o combate à distorção da concorrência, de acordo com normas nacionais, comunitárias e internacionais, contribuindo para a integração e para a competitividade da economia nacional, designadamente através da aplicação de *direitos antidumping*⁵. Controla, ainda, a contrafacção e gere os contingentes e os subsídios à exportação, recorrendo a métodos de trabalho modernos, apoiados num ambiente electrónico, facilmente acessível. Atesta, por outro lado, o licenciamento do comércio externo de produtos agrícolas e de produtos industriais.

desenvolvimento sustentado do comércio internacional, assentando no princípio da reciprocidade e das vantagens mútuas. A alteração de designação e de objectivos a atingir ocorre em Janeiro de 1995.

⁵ Constituem direitos de compensação, com vista a restabelecer o equilíbrio de concorrência, originado por exportações a preços inferiores aos praticados nos mercados dos países exportadores.



No domínio da protecção da sociedade, garante a aplicação dos controlos de conformidade dos produtos importados, como *e.g.* os produtos eléctricos, géneros alimentícios e medicamentos. Assegura, por outro lado, a execução dos controlos veterinário e fitossanitário. Garante, também, a supervisão sobre os produtos estratégicos, combatendo o tráfico de droga e toxicodependência e pode, inclusivamente, aplicar medidas de embargo económico. No âmbito da luta contra o terrorismo, os ataques a Washington e Nova Iorque em 11 de Setembro de 2001 e a violência que desde então tem ensanguentado muitas partes do mundo alteraram profundamente o panorama estratégico do planeta. Os países europeus estão a cooperar mais estreitamente na troca de informações que ajudem a prevenir tais ataques, sentindo a DGAIEC a necessidade de ir para além das suas alianças tradicionais, e nesse sentido, fomenta a cooperação nacional e internacional com muitos outros países do mundo que prezam a democracia e os direitos humanos.

No capítulo da segurança a DGAIEC, exerce o controlo de importação e exportação de armas e explosivos, tecnologias sensíveis, bens de duplo uso e material de guerra e segurança da cadeia logística do comércio internacional. A Europa do século XXI continua a ser confrontada com riscos em matéria de segurança, um bem que nunca está garantido. Assim, cada nova fase do desenvolvimento mundial, traz consigo novas oportunidades mas também novos riscos.

Em matéria de ambiente assegura controlo das espécies selvagens da fauna e flora em vias de extinção, protegidas pela Convenção de Washington (conhecida pelo acrónimo CITES), evitando e reprimindo o respectivo comércio fraudulento. Exerce, ainda, um controlo contra a poluição marítima e atmosférica, mediante a fiscalização à entrada e saída do território aduaneiro de resíduos tóxicos e substâncias químicas perigosas ou nocivas à camada de ozono.

No que diz respeito ao património cultural, assegura o combate ao tráfico ilícito de obras de arte, através do controlo de exportação. Neste domínio específico a DGAIEC opera em articulação com outros serviços e organismos comunitários e internacionais, nomeadamente, através da execução de acções operacionais conjuntas, da assistência mútua e da troca regular de informações.

Pode-se mencionar que o Tratado de Maastricht ou Tratado da UE, que entra em vigor em 01 de Janeiro 1993, estabelecendo o MUE, marca um novo ciclo assente nos chamados três pilares: o 1.º pilar é designado por Tratado das Comunidades Europeias; o



2.º pilar denomina-se Política Externa e de Segurança Comum; por fim temos como 3.º pilar a Cooperação Policial e Judiciária em Matéria Penal. Trata-se de arrumar os objectivos da UE e as competências das suas instituições. A DGAIEC aplica a regulamentação aduaneira comunitária e diversas políticas comuns no âmbito do 1.º pilar, assumindo um papel de extrema relevância nos outros dois pilares, em matéria de liberdade, segurança e de justiça.

Na prossecução das suas competências a DGAIEC actua em particular coordenação e articulação institucional com a Direcção-Geral de Impostos (DGCI) e com a Direcção-Geral de Informática e apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA)⁶, colaborando ainda com outras autoridades nacionais designadamente a Polícia Judiciária, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, Polícia de Segurança Pública, Guarda Nacional Republicana, Autoridade de Segurança Alimentar e Económica, Ministério Público e diversas administrações portuárias, recebendo especial colaboração da Brigada Fiscal da Guarda Nacional Republicana, em acções específicas⁷.

A DGAIEC estabeleceu também protocolos com organismos diversos, entre os quais se destacam os desenvolvidos com o Instituto Nacional de Estatística, o Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, a Direcção-Geral de Viação, a Direcção-Geral de Registos e Notariados, assim como com o Instituto da Vinha e do Vinho, a Direcção-Geral de Geologia e Energia, a Câmara de Despachantes Oficiais e inclusivamente com a Galp Energia, no domínio dos produtos petrolíferos.

A DGAIEC desenvolve a sua actividade num quadro de permanente crescimento das trocas comerciais, acompanhada por importantes transformações na forma de circulação das mercadorias, nomeadamente, ao nível do comércio electrónico e do transporte expresso de encomendas e documentos. Neste contexto, importa conciliar a aplicação de um número crescente de controlos destinados a proteger os interesses financeiros, sociais e empresariais do país e da UE, com a preocupação de evitar entraves desnecessários e criar mecanismos menos onerosos nas trocas comerciais. As alfândegas,

⁶ Esta Direcção-Geral, embora conceptualmente criada através do Dec-Lei 158/96, só vem a ser institucionalizada através do Dec-Lei 51/98, de 11 de Março, e destina-se a apoiar a concepção, desenvolvimento e utilização de infra-estruturas tecnológicas e, ainda, a prestação de serviços de qualidade necessários à prossecução de objectivos estratégicos da DGAIEC e DGCI.

⁷ Sublinhe-se que a ex-Guarda-Fiscal funcionava como corpo de polícia fiscal e aduaneira, vindo a ser integrada na Guarda Nacional Republicana-Brigada Fiscal, em 1992, através do Dec-Lei 231/92, de 26 de Junho, sem qualquer articulação com o MFAP. Este foi um problema complexo que até hoje ainda não foi resolvido, criando um vazio não colmatado.



actualmente, deparam-se com um problema que é o de fazer bem e depressa, numa época em que a globalização e multiplicidade de comércio favorece a fraude e o crime transnacional organizado.

No seu *modus operandi*, a DGAIEC rege-se por princípios de integridade, de legalidade, de transparência, de rigor, de imparcialidade, de cortesia, de flexibilidade organizativa, de desburocratização, de celeridade e desconcentração, e ainda, de valorização de recursos humanos, quer numa perspectiva optimizadora na utilização de recursos financeiros e materiais, como numa óptica de aproximação aos diversos *stakeholders* intervenientes.

Tendo em conta o quadro de actuação, no médio/longo prazo, podem-se evidenciar que os objectivos estratégicos da DGAIEC são os de melhorar o sistema de informação e de comunicação, a obtenção da qualidade dos serviços prestados, a reorientação da imagem institucional, a intensificação da cooperação aduaneira e, finalmente, uma contínua preocupação com a incrementação da eficácia global da função fiscalizadora.

A prossecução dos objectivos acima definidos será garantida através de quatro vectores ou programas de actuação:

- Gestão da fronteira externa e regulação das trocas;
- Gestão dos IEC;
- Gestão do sistema antifraude;
- Aproximação ao utente e mudança da cultura institucional.

Assim, em 1.º lugar, no âmbito da gestão da fronteira externa e regulação das trocas, existe a preocupação de proporcionar um enquadramento que não crie constrangimentos ao desenvolvimento das trocas externas, embora sem deixar de proteger os interesses financeiros, com recurso, designadamente, à aplicação de políticas comerciais, de concorrência, agrícola, ambiental, cultural e de saúde pública íntegras e equitativas. Trata-se, no fundo, de controlar a fronteira nacional, mas numa perspectiva comunitária, procurando que os operadores comunitários tenham as mesmas facilidades e sejam sujeitos ao mesmo controlo em qualquer ponto de entrada ou de saída na UE.

A simplificação da legislação, a sua aplicação homogénea, a harmonização de procedimentos na aplicação da regulação comunitária são, entre outras, componentes importantes na mudança do relacionamento com o operador económico, ao mesmo tempo, que reduzem as oportunidades da ocorrência de fraude.



O 2.º objectivo fundamental da DGAIEC, *i.e.* a gestão dos IEC, refere-se à necessidade de melhorar a coerência entre a regulamentação aduaneira e a fiscal relativa aos impostos indirectos, pretendendo conciliar o cumprimento das obrigações fiscais com a protecção dos interesses legítimos dos operadores económicos, cuja actividade se desenvolve num mercado global e competitivo assegurando a equidade e justiça fiscais. Trata-se de uma área com extrema importância pela sua relevância em termos orçamentais e pelos elevados valores cobrados.

O âmbito do 3.º objectivo, *i.e.* da gestão antifraude, refere-se, como alvo fundamental, à preocupação em melhorar o tratamento da informação, com vista à optimização da análise de risco, designadamente, através do acesso *on-line* à informação relacionada com a prevenção e repressão da fraude, por todos os serviços centrais e periféricos. Cabe aqui relevar a importância da cooperação, quer entre entidades públicas, quer entre estas e as entidades privadas, uma vez que os diversos operadores honestos e íntegros, são os principais interessados na existência de um mercado que funcione de uma forma transparente, com ética, e em que a economia paralela tenha somente um valor residual. Devemos, pois, ser pragmáticos e aceitar que eliminar completamente o comércio irregular é tarefa ciclópica e, até, talvez impossível de atingir na sua plenitude. No sentido de aumentar a eficácia a tónica é colocada no desenvolvimento de sistemas de informação, no sentido de melhorar os sistemas em exploração, estendendo-os a novas aplicações. Por outro lado, visto que os recursos humanos existentes são escassos, a ênfase é colocada na formação, tendo por mira o desenvolvimento contínuo das suas competências.

Para responder às respectivas necessidades, mais urgentes, foram criadas aplicações específicas *ad hoc*, que permitem o registo e o tratamento de dados de carácter confidencial, de natureza diversa, relativos a entidades que actuam neste sector de actividade.

Tratando-se de uma área de actuação considerada como crítica, a nível da UE, foram criados no contexto da comunidade, projectos de aplicações interorganizacionais no domínio das tecnologias da informação, visando aumentar a eficácia da prevenção e luta contra a fraude. Destaca-se o projecto *System Customs Enforcement Network*, criado em 1993, cujo nome se alterou para *Anti-Fraud Information System (AFIS)*, com capacidade de operar em todas as línguas da UE, que visa responder às necessidades de intercâmbio de informação antifraude entre os Estados Membros, possibilitando a manutenção de



vigilância sobre o movimento aduaneiro. Neste momento, este sistema não se limita a ser usado pela UE, mas, através de protocolo, é utilizado *e.g.* noutros países tais como URSS, Noruega, Suíça e Gibraltar. Por outro lado, através da rede AFIS é oferecida ao utilizador uma gama de recursos, nomeadamente:

- Sistema de correio electrónico;
- Bases de dados externas;
- Tratamento de texto.

A rede AFIS é formada por uma série de microcomputadores distribuídos por vários serviços administrativos dos Estados-Membros. Estes microcomputadores estão ligados a um computador central situado em Bruxelas. Os recursos oferecidos pelo sistema AFIS estão apenas à disposição de parceiros registados, a quem foram atribuídos nomes de utilizadores e senhas únicas. Isto evita o acesso não autorizado ao sistema e mantém um elevado nível de segurança.

Em termos futuros, será necessário a inclusão nos sistemas/aplicações actuais e futuros, de potenciais mecanismos de alerta, que permitam facilitar a detecção de situações anómalas ou ilícitas, interligando a rede de comunicações de todos os serviços, centrais e periféricos. Tal possibilita a permuta em tempo útil de informação indispensável para as funções de controlo, fiscalização e investigação de irregularidades e fraudes lesivas dos interesses financeiros da UE, assim como de sistemas de conectividade móvel, que possibilitem tanto a recolha como o acesso *on line*, de informação fiável, oportuna e actualizada no contexto das actividades de prevenção e repressão da fraude.

Finalmente como 4.º objectivo, *i.e.*, na aproximação ao utente e mudança da cultura institucional, a preocupação primordial prende-se com a necessidade de resolução dos problemas internos de gestão, com recurso a modelos que permitam uma maior responsabilização, menores custos e melhor qualidade do serviço prestado, adoptando formas de reorganização assentes na qualificação dos recursos humanos, na simplificação de procedimentos e na utilização das NTIC.

Põe-se a tónica na implementação das melhores práticas (*benchmarking*), para uma gestão eficaz dos recursos e meios, o que passa pela definição de metas atingíveis, assentes numa metodologia de gestão financeira, através da qual se possa identificar as necessidades, num quadro de rigor e de contenção da despesa pública. Existe a preocupação constante com uma sociedade de informação para todos, o que pressupõe a



adopção de novos procedimentos apoiados, designadamente, na reengenharia de processos e NTIC, desenvolvendo-se ao nível interno maior horizontalidade, concebendo e implementando processos, que permitam um resultado mais integrado na prestação de serviços ao operador económico. Destacam-se as alterações nas infra-estruturas que permitam evoluir fisicamente para um local único de atendimento, caminhando progressivamente no sentido de evitar ou minimizar a deslocação dos utentes aos serviços.

Poder-se-á eventualmente pensar num único local de entrega electrónica das declarações (*single window*), ou, no sentido de facilitar o comércio internacional, permitir que todos os controlos a realizar pelas diversas entidades, sejam coordenados e realizados ao mesmo tempo e no mesmo local (*one-stop-shop*). Pois, só com a correcta utilização das NTIC se poderão levar os serviços aos utentes.

Complementarmente, existe a preocupação de abertura da Administração Aduaneira aos interesses legítimos dos agentes económicos, na procura de soluções, tanto quanto possível consensuais, como a implementação de protocolos e a consolidação de métodos de controlo interno. É incontornável a aproximação à sociedade civil, como forma de combate à desconfiança em matéria de legalidade e transparência administrativas, sendo necessária uma progressiva desburocratização de procedimentos, que recorram à implementação de medidas, que incentivem a adesão dos diversos *stakeholders* e que se apoiem nas novas potencialidades permitidas pelas NTIC. Desta forma, poder-se-á fortalecer os laços entre os operadores e a Administração, assentes numa base de cultura e ética profissional e em elevados valores de serviço público, onde imperem critérios de eficiência e eficácia e onde os resultados surjam pela motivação, empenhamento e mobilização dos funcionários.

Existem diversas variáveis exógenas ou ambiente geral condicionantes da actuação da DGAIEC, decorrentes designadamente de contextos político-legais, económico-financeiros, sociais e culturais, dos quais destacamos as seguintes:

- Linhas de actuação definidas pelo programa do XVII Governo Constitucional, relevando a opção política de rigor na gestão dos dinheiros públicos e redução do peso da despesa no Produto Interno Bruto (PIB);
- Diversas disposições do programa do Governo consideradas relevantes para a actividade aduaneira, designadamente, a aposta na modernização do sistema portuário nacional, desburocratização do despacho de navios e criação de um



portal de ligação com as alfândegas e, ainda, os esclarecimentos relativos à necessidade de cruzamento das diversas bases de dados fiscais e de gestão integrada dos meios técnicos e humanos de fiscalização tributária da DGCI, DGITA e DGAIEC;

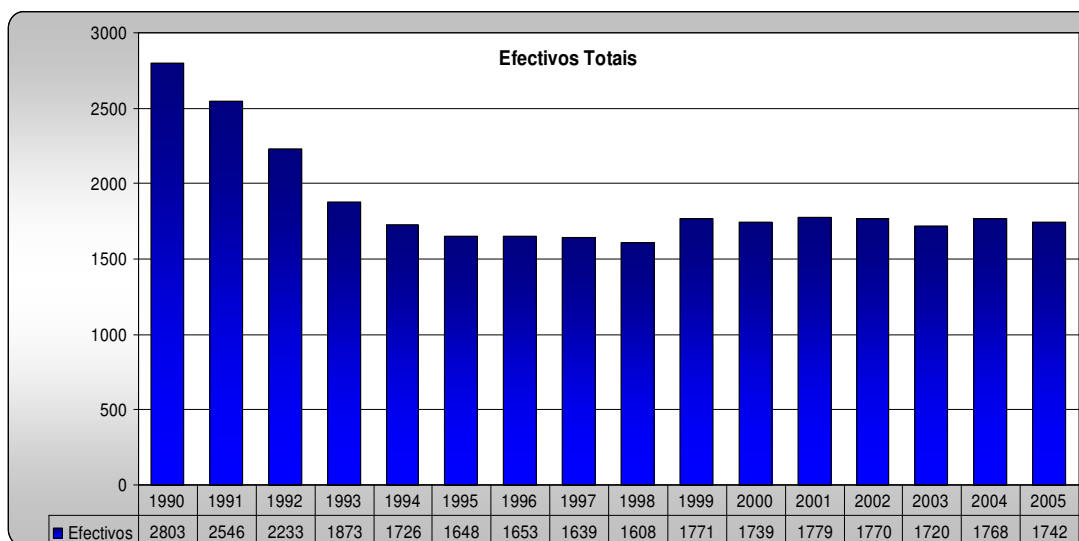
- Compromissos governamentais no âmbito do Programa de Estabilidade e Crescimento;
- Disposições constantes das Grandes Opções do Plano 2005-2009, nomeadamente na área de política económica e social, dada a necessidade de assegurar um desenvolvimento sustentado, assente na inovação, conhecimento, competitividade e qualificação de recursos humanos, na área de política fiscal nas rubricas de simplificação e moralização do sistema fiscal, combatendo a evasão e fraude fiscais, e na área de modernização da Administração Pública, promovendo a qualidade nos serviços;
- Variadas disposições legislativas e regulamentares associadas à reforma e modernização administrativa, enquadráveis na actividade da DGAIEC, designadamente a Lei-Quadro dos dirigentes na Administração Pública, sistema integrado de avaliação do desempenho, aplicação da Lei-Quadro da organização e funcionamento dos serviços da Administração Directa, com um modelo organizacional assente na definição clara e transparente de funções e objectivos, com estruturas flexíveis e achatadas. Refere-se, também, o desenvolvimento de medidas de reestruturação da Administração Pública visando o redimensionamento, a revisão do sistema de carreiras, vínculos e remunerações, a colocação de funcionários em listas de supranumerários e o controlo de admissões. Menciona-se, ainda, o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), que visa modernizar e racionalizar a Administração Central, melhorar a qualidade do serviço e colocar a Administração mais próxima do cidadão, ou Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa para 2006 (SIMPLEX), com a pretensão de desburocratizar e simplificar as decisões da Administração Pública;
- Programas e planos comunitários, nomeadamente o programa Alfândega 2007, o programa *Fiscalis* e a Decisão do Conselho, relativa à gestão integrada da fronteira externa;



- A implementação de uma estratégia comunitária integrada relativa às alfândegas electrónicas, que passa pelos aspectos legais, operacionais e tecnológicos, nas áreas aduaneiras e da fiscalidade indirecta;
- Dinâmica de interacção da UE realizada num contexto de globalização, com as consequentes mutações nas trocas que requerem um acompanhamento permanente em termos de políticas, regulamentação, procedimentos e controlos com impacto na DGAIEC, ao nível da organização e métodos de trabalho;
- Reforma esperada, já efectuada em parte com a alteração do Regulamento (CEE) 2913/92, do Conselho, de 12 de Outubro de 1992, que institui o Código Aduaneiro Comunitário (CAC) e do Regulamento (CEE) 2454/93, da Comissão, de 02 de Julho de 1993, que constitui as Disposições de Aplicação do Código Aduaneiro Comunitário (DACAC), com a criação de um quadro de gestão de risco comum às estâncias aduaneiras dos diversos Estados Membros da UE, a implementar através de um sistema electrónico.

A nível endógeno relevamos as alterações legislativas e regulamentares e a mudança na estrutura organizacional, nos meios disponíveis, assim como, na própria cultura organizacional.

Apresenta-se na Figura 3, a evolução dos recursos humanos disponíveis na DGAIEC, nos últimos 15 anos, onde se pode constatar uma diminuição elevada entre 1990 e 1998, com uma redução de cerca de 43%,



Fonte: balanço social

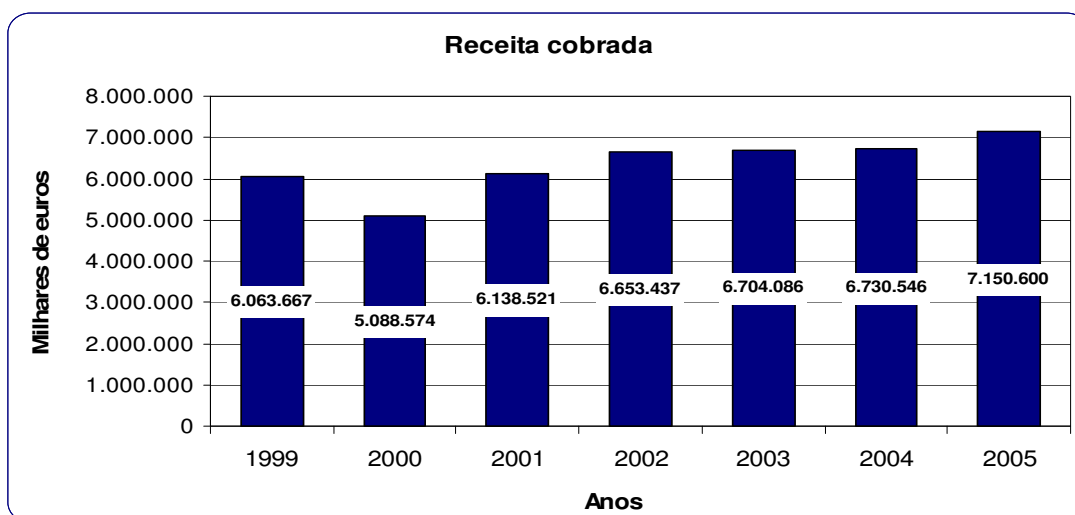
Figura 3 – Evolução de efectivos na DGAIEC desde 1990.



Após esta data existiu um pequeno incremento no número de funcionários em 1999, mostrando tendência a estabilizar desde esta data até à actualidade.

Em termos de mercadorias, e utilizando dados do Instituto Nacional de Estatística, concluiu-se que entre 2004 e o primeiro semestre de 2005, passaram pelas alfândegas mercadorias (importação e exportação) que representam valores na ordem de 13,5% do PIB⁸, o que só por si mostra a sua importância.

Na Figura 4 podemos observar evolutivamente os montantes das verbas cobradas pela DGAIEC⁹, desde 1999 até 2005. Pode-se firmar que a DGAIEC continua a ser um importante serviço cobrador de impostos, assegurando cerca de 23% das cobranças totais de receitas fiscais do Estado, sendo responsável, pela cobrança de aproximadamente 39% da receita dos impostos indirectos.



Fonte: Revista Aduaneira

Figura 4 – Receita cobrada pela DGAIEC desde 1999.

Em 2005 da receita cobrada, como taxas de impostos mais significativas, referem-se o ISPE com 44%, o IT com 19%, o IA com 17% e o IVA com 14,5% e o IABA com 2,5%¹⁰.

⁸ O PIB 2004 foi de 141.115 M€

⁹ As receitas cobradas pela DGAIEC em 1999 representavam 25% das receitas correntes totais cobradas pelo Estado.

¹⁰ Em 1985, e.g., foram cobrados pelas Alfândegas 1.113 M€, dos quais se destacam, percentualmente, os seguintes tipos de impostos: 66,6% referentes a IVA; 10,7% de direitos aduaneiros (actualmente designam-se por recursos próprios comunitários); e 10,4% em IA. Em 1992, em termos comparativos, foram cobrados cerca de 5.756 M€, dos quais: 52,4% respeitantes a IVA; 32,1% a ISPE; e 8,9 % de IA, como rubricas mais assinaláveis. Quer o IT quer o IABA tinham um valor residual. Por outro lado, no ano seguinte, com a entrada em vigor do MUE, o IVA cobrado desceu para 1/3 deste montante.



Constata-se uma tendência crescente nas taxas dos IEC e do IA, com excepção do IABA que se tem mantido, com uma quebra acentuada nas taxas de IVA.

3.2.2. A evolução organizativa

A par da evolução da sociedade em que se insere, a organização dos serviços aduaneiros tem tentado adaptar-se constante e permanentemente, às mutações ambientais exógenas envolventes que, por sua própria natureza, são dinâmicas. Seguidamente faremos uma exposição detalhada da evolução da DGAIEC, subdividida em quatro períodos distintos: de 1965 a 1981, de 1982 a 1992, de 1993 a 1999 e pós-1999.

Período de 1965 a 1981

Numa época ainda não muito longínqua, foi operada uma significativa reestruturação, em 1965, a que a Reforma Aduaneira, aprovada pelo Dec-Lei 46311, de 27 de Abril de 1965, deu corpo. Isto, pese embora, alguns órgãos e serviços detenham ainda a estrutura estabelecida pelo Regulamento das Alfândegas, aprovado pelo Dec-Lei 31730, de 15 de Dezembro de 1941.

Neste período temporal, existiam somente quatro Alfândegas situadas em: Lisboa; Porto; Funchal; e Ponta Delgada¹¹. Estas, por sua vez, podiam estar divididas em: Delegações Aduaneiras; Subdelegações Aduaneiras; Postos de Despacho; e Postos Fiscais. A estrutura das alfândegas passa a ser dividida em dois serviços essenciais, *i.e.*, o serviço de despacho e o serviço de fiscalização. Passam, ainda, a existir o serviço de contabilidade e pessoal, a tesouraria e, como estrutura de apoio, a comissão administrativa. Este diploma não altera substancialmente o funcionamento das alfândegas, pois quer o Regulamento das Alfândegas, quer as Instruções Preliminares das Pautas ou o Contencioso aduaneiro, se mantêm. Procedeu, no entanto, a algumas alterações orgânicas, de quadros e carreiras, revendo as condições para exercício da actividade, compatibilizando-as com as exigências da função aduaneira. Foi criado um gabinete de estudos, com funções alargadas, concebido

¹¹ A Alfândega do Porto *e.g.* integrava quatro Delegações Aduaneiras urbanas (Aeroporto do Porto, Freixo, Leixões e São Bento), e dez Delegações extra-urbanas, entre as quais a Delegação Aduaneira de Aveiro.



com espírito de racionalizar os serviços, tendo em vista, obviar os constrangimentos originados pela dispersão de grupos de estudo isolados, sem qualquer ligação entre si e, portanto, sem a necessária coordenação. Foi, também, extinta a inspecção aduaneira, criado o cargo de Director-Geral Adjunto, suprimida a nomeação vitalícia dos cargos dos juizes dos tribunais técnicos, cujo cargo passa a ser desempenhado por funcionários do quadro em comissão de serviço, e instituído um sistema que permitia controlar e fiscalizar as contas dos Despachantes Oficiais.

A Reforma Aduaneira definia alfândegas como “departamentos dos Estado aos quais competem, como instrumento de política económica, de segurança e de defesa do património nacional, as atribuições gerais constantes do art.º 52 desta reforma”. Estas atribuições gerais consistiam em: fiscalizar a entrada e saída de mercadorias do país; arrecadar os impostos ou taxas cuja cobrança esteja a seu cargo; e a velar pela boa aplicação das leis e regulamentos aduaneiros.

O mecanismo de controlo utilizado preferencialmente pela organização até 1981, de acordo com a análise feita na revisão da literatura e as conclusões de Mintzberg (1995), foi o da supervisão directa, no qual a coordenação do trabalho se realiza pelo processo de comunicação informal, conjugada com a standardização das qualificações, ao especificar, antecipadamente, as dimensões do desempenho a atingir, correlacionada com uma configuração estrutural compatível com uma burocracia dita profissional.

Ao longo dos 17 anos seguintes este diploma sofre mais de cem alterações pontuais, no entanto, alguns dos seus art.º (s) ainda estão em vigor actualmente.

Período de 1982 a 1992

Em 1982, constatou-se a necessidade de institucionalizar algumas alterações profundas nos serviços o que ocorre com a publicação do Dec-Lei nº 252-A/82, de 28 de Junho. Pode-se dizer que este diploma, de acordo com Chiavenato (2004), segue muito de perto a escola neoclássica, caracterizando-se por uma estrutura *line and staff* (serviços periféricos *versus* centrais).



Refere-se que esta reforma consagra como modelo de gestão a ser aplicado a Gestão por Objectivos.

Por outro lado, como o mecanismo de controlo após 1982, sobressai a estandardização do trabalho. Mencione-se, que o modelo de configuração estrutural utilizado nesta reforma de 1982, segundo Mintzberg (1995), e que se mantém até 1992, foi uma burocracia profissional, com alguns laivos de burocracia mecanicista.

O modelo estrutural em vigor, nesta altura, não satisfazia as necessidades sentidas. No entanto, somente a estrutura central, foi alvo de extensa remodelação, dando corpo a uma reorganização dos serviços e à alteração do estatuto do pessoal, designadamente em termos estruturais, de carreiras, ingresso, promoções e definindo as condições para o exercício da actividade aduaneira. Por outro lado, foi institucionalizada a formação permanente, com o objectivo de conceder aos recursos humanos uma preparação sólida, que lhes permitissem exercer as funções com maior eficiência.

Se a área técnico-normativa sofreu profundas alterações, sendo criadas três direcções de serviços, redimensionadas na perspectiva de elevados desempenhos, num esforço de implementação de novas técnicas e na perspectiva de adesão de Portugal à UE, nas áreas de apoio técnico (planeamento, assessoria jurídica e recursos humanos) e apoio instrumental (informação e apoio documental), surgiram, também, novos serviços ao mesmo tempo que se conferiu adequada dimensão e outra estruturação aos serviços de administração em geral. Estas alterações, caso não fossem desenvolvidas, originariam, com toda a certeza, um bloqueamento institucional. Actualmente 36 dos seus 15 artigos ainda não foram revogados.

Pode-se, de forma consciente, afirmar que este diploma reestrutura as alfândegas, no sentido de as adaptar à futura integração na UE, cujo pedido de adesão tinha sido formulado em Março de 1977, vindo a assinatura do Tratado de Adesão, a ocorrer no Mosteiro dos Jerónimos, em Lisboa, em Junho de 1985. A integração portuguesa ocorre, oficialmente, no início do ano seguinte.

Este articulado legal, foi sofrendo alterações ao longo do tempo, das quais se destacam as produzidas pelo Dec-Lei 49/88, de 17 de Fevereiro, que surge pela necessidade de remodelação e transparência funcional, actualização e controlo dos impostos internos a cargo da administração aduaneira e adopção de procedimentos



normativos capazes de fornecer respostas eficientes e globalmente eficazes às políticas comunitárias. Por outro lado, tornava-se importante definir novas formas de organização e métodos de trabalho, passando a DGAIEC a integrar as perspectivas disciplinadoras da organização e informática.

Período de 1993 a 1999

Pela sua importância, o Dec-Lei 252-A/82 manteve-se em vigor até 1993, embora com diversas modificações. Nestes anos a Instituição Aduaneira e a própria sociedade portuguesa passaram por mudanças sem paralelo na sua história mais recente. A adesão de Portugal à UE e a realização do MUE haveriam de moldar definitivamente a economia, a fiscalidade e a própria evolução política do país.

A emergência, em 1993, de novos instrumentos legislativos de natureza comunitária, designadamente o CAC e as DACAC, vieram operar transformações radicais na forma de estar e de actuar das alfândegas. Assim sendo, impunha-se que o legislador acompanhasse estas mudanças e se adequasse a esta nova atitude.

É neste contexto que surge o Dec-Lei nº 324/93, de 25 de Setembro, que se apresenta como instrumento indispensável para a instituição de um modelo substancialmente diferente do passado, que visa incutir uma nova dinâmica de actuação. Esta dinâmica era necessária, de acordo com os princípios de gestão “impostos” pela UE, contribuindo para a homogeneidade de actuação das diversas alfândegas nacionais, com especial incidência na consolidação da fronteira externa, numa tentativa de evitar distorções de concorrência entre os agentes económicos e de desvios de tráfego.

Nesta reforma, privilegia-se o mecanismo de controlo da actividade baseada na standardização dos resultados (Mintzberg, 1995), através de planos e relatórios de actividade diversos, interligada com a supervisão directa, em que a coordenação do trabalho se realiza através da comunicação informal, com a utilização inovadora da estrutura matricial. Por outro lado, como configuração estrutural predomina a burocracia mecanicista, embora em ligação com o modelo de configuração estrutural de uma adhocracia (Mintzberg, 1995).



Argumenta Martins (1997) que esta reforma de 1993 revela um lapso histórico sobre o papel das alfândegas, no que respeita a receitas públicas, e dado não apresentar uma especificidade apurada de “negócio” alfandegário, com uma visão integrada das características das novas tecnologias e clientes, tal sugere que a mesma traduz uma missão algo difusa. Do mesmo modo, acrescenta ainda este autor, parece que nesta reforma de 1993, os valores de missão, cultura e identidade, atribuídos e transmitidos às alfândegas, não são claros.

Neste enquadramento da reorganização administrativa das alfândegas, tendo em atenção o ambiente que as rodeia, é possível salientar quatro pontos fundamentais de incidência:

- Reestruturação de órgãos e serviços;
- Implantação territorial;
- Funcionamento dos serviços;
- Adequação dos recursos humanos.

Dada a necessidade de actualizar a organização das alfândegas, este diploma institucionaliza um quadro organizacional assente em três subsistemas: os IEC; o aduaneiro; e a prevenção e repressão de fraude. Pode acrescentar-se que este normativo constitui um advento ao alargamento previsto pela UE.

Ao nível periférico a unidade orgânica “Alfândega” passa a ser considerada como um serviço onde se operam todos os actos técnicos e administrativos relativos ao desalfandegamento das mercadorias, e onde se gera todo o *workflow*, que permite uma gestão adequada e eficaz das políticas aduaneiras assim como a recolha da informação necessária à reformulação destas.

Por outro lado, foi entendido que, dado o peso dos distritos de Lisboa e do Porto, era necessária a existência de uma estrutura mínima de cúpula nestas áreas, sendo então criadas as Direcções das Alfândegas do Porto e Lisboa, respectivamente, que são divididas na Divisão de Procedimentos Aduaneiros e Fiscais e Divisão de Apoio à Prevenção e Repressão da Fraude. Como órgãos de administração da DGAIEC citam-se o Director-Geral e o Conselho Técnico Aduaneiro, coexistindo, a nível central, nove Direcções de Serviços, o Gabinete de Auditoria Interna, um Centro de Documentação e Relações Públicas e ainda o Laboratório (vd. Apêndice B).



Os serviços periféricos dividem-se em Alfândegas, Delegações Aduaneiras e Postos Fiscais, que são extensões de competência das Alfândegas, com flexibilidade de constituição e extinção, de modo a acompanhar a evolução do processo económico. Assim, no território nacional, passam a existir cinco Alfândegas integradas na Direcção das Alfândegas de Lisboa e três integradas na Direcção das Alfândegas do Porto e, ainda, outras oito Alfândegas regionais, num total de dezasseis Alfândegas¹². É com este articulado legal que se cria uma solução estrutural visível na relação funcional com as unidades orgânicas de apoio, permitindo uma estrutura, dita matricial, com equipas pluridisciplinares de intervenção.

É, portanto, com este diploma de 1993 que surge a Alfândega de Aveiro, ficando sob a sua alçada as Delegações Aduaneiras da Figueira da Foz, Covilhã e Vilar Formoso.

Como referência especial, sublinhamos que embora até aqui existisse a Direcção de Serviços de Administração dos Impostos Internos, criada pelo Dec-Lei 49/88, é pelo Dec-Lei 324/93 que se atribui competência total à DGAIEC, em matéria de IABA. Em termos de ISPE, a DGAIEC já detinha essa competência, desde 1987 e, em termos de IT, dividia essa competência no continente com a Inspecção-Geral de Finanças, ficando sob reserva daquela quando a incidência do imposto se verificasse na importação ou na arrematação ou venda em praça pública. Também, com o estabelecimento do MUE em 1993, com a liberdade de circulação de pessoas, mercadorias, capitais e serviços surge uma panóplia de legislação comunitária, designadamente Regulamentos, estes de aplicação directa, e Directivas que, obrigatoriamente, têm que ser transpostas para o direito interno.

Contudo, para as mercadorias sujeitas a IEC, dado que as regras de liberdade de circulação de mercadorias previstas pelo MUE não se aplicavam, foi adoptado, ao nível comunitário, um sistema de circulação controlada, baseando-se no princípio da tributação no destino entre operadores com estatuto próprio e, onde as mercadorias passam a circular, em regime suspensivo, ao abrigo de um documento de acompanhamento, passando a ser as alfândegas as entidades competentes para controlar, fiscalizar e cobrar este tipo de impostos. Estas imposições encontram-se harmonizadas ao nível comunitário, embora com base num sistema de aproximação de taxas mínimas suficientes, proposta que ficou

¹² Aeroporto, Alcântara Norte, Alverca, Jardim do Tabaco e Xabregas dependentes da Direcção das Alfândegas de Lisboa; Aeroporto, Freixieiro e Leixões dependentes da Direcção das Alfândegas do Porto; e Aveiro, Braga, Viana do Castelo, Faro, Peniche, Setúbal, Funchal e Ponta Delgada como regionais.



conhecida por *Plano Cockfield*¹³. Existiram, também, determinadas excepções nas trocas entre Portugal e a UE, em particular para alguns produtos agrícolas, medidas estas previstas no art.º 259 do Tratado de Adesão.

O Dec-Lei 324/93, de que restam ainda em vigor cerca de uma dúzia de artigos, foi precedido da Portaria 531-A/93, de 20 de Maio, que ajustou o quadro de pessoal às necessidades do MUE, e consequente abolição de fronteiras entre os Estados Membros.

Período pós-1999

Com o evento da terceira fase da UEM, novos desafios se apresentam e esta instituição secular, que procurou acompanhar o esforço da remodelação da DGCI, adequando-se a novos instrumentos legislativos nacionais que surgiram no ordenamento jurídico-tributário.

A reestruturação da DGAIEC surge com a publicação do Dec-Lei 360/99, de 16 de Setembro, que vem privilegiar novos aspectos e outras dinâmicas ao nível da natureza, missão, âmbito de intervenção e princípios de organização das alfândegas portuguesas.

Este diploma, embora alterando a DGAIEC, estabelece somente a estrutura organizativa básica ou de suporte, sendo os demais aspectos estabelecidos, posteriormente, por Portaria, no sentido de produzir uma melhor adaptação ao ambiente geral. Nos aspectos organizativos este diploma definiu, portanto, as grandes linhas relativas ao âmbito de intervenção e de actuação dos serviços centrais, regionais e locais da DGAIEC.

Destaca-se, que o Dec-Lei 360/99, pretende adaptar a DGAIEC à recém criada Administração Geral Tributária (AGT), que foi instituída pelo Dec-Lei 376/99, de 21 de Setembro¹⁴. Tratava-se de uma pessoa colectiva de direito público, com autonomia administrativa e financeira, encarregada de assegurar a direcção superior e planeamento estratégico do MFAP. O Conselho Superior Tributário, que era o órgão superior a AGT, era constituído pelo Ministro das Finanças, pelo Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais e pelos Directores-Gerais da DGCI, da DGAIEC e da DGITA.

¹³ O tema “Impostos Especiais sobre o Consumo: uma perspectiva aduaneira”, foi abordado pelo próprio no âmbito do trabalho de fim de curso, na licenciatura em Administração e Técnica Aduaneiras, apresentado em Junho de 1994, no Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto.

¹⁴ A AGT, após sucessivos adiamentos, inicia funções em Maio de 2000, vindo a ser extinta pela lei 16-A/2002, de 31 de Maio, por se entender que este organismo prosseguia objectivos paralelos e sobrepostos a outros serviços existentes.



Numa tentativa de achatar a estrutura criaram-se departamentos¹⁵ e unidades de apoio, identificados por áreas funcionais e de atribuições, segundo um critério de funcionalidade adaptada, tendo em vista, um modelo de gestão que torne mais dinâmicas e flexíveis as estruturas operativas (vd. Apêndice C). Como órgão novo da DGAIEC, surge o Conselho de Administração Aduaneira constituído pelo Director-Geral e pelos Subdirectores-Gerais, sendo criados ao nível das alfândegas, o cargo de Director de Alfândega-Adjunto.

Com vista a facilitar o contacto dos operadores económicos com a Administração Pública, e conscientes da clara complementaridade funcional entre a recepção dos pedidos de certificação (licenças e declarações), relativos às operações de comércio externo e a comprovação da sua realização, com vista à aplicação da Pauta Aduaneira Comum, o legislador veio, no contexto da reforma da administração financeira e da modernização administrativa do Estado, a alterar o Dec-Lei 360/99, atribuindo a competência para o licenciamento do comércio externo à DGAIEC, o que ocorre através do Dec-Lei 315/2001, de 10 de Dezembro.

Fruto, ainda, da evolução supra referida, e na sequência da extinção da AGT, tendo por fundamento a falência dos objectivos que determinam a sua criação, foi consagrada a transferência das respectivas competências e recursos para os organismos originários, o que significa para a DGAIEC a necessidade de alterações na sua estrutura orgânica com extinção dos quatro departamentos, criados em 1999, e a sua substituição pelas Direcções de Serviços nas áreas de Gestão Aduaneira, Gestão dos IEC e Inspeção e Fiscalização Aduaneira. Tal incluiu, ainda, alterações diversas ao nível dos serviços ou unidades de apoio¹⁶. Isto ocorre através do Dec-Lei 262/2002, de 25 de Novembro, também este subtilmente alterado pela Portaria 1067/2004, de 26 de Agosto, no que respeita ao Núcleo de Auditoria Interna que passa a ser uma Direcção de Serviços, mantendo-se o Núcleo de Estudos Aduaneiros, sob a dependência do Director-Geral. Também, a competência de criar ou extinguir Delegações Aduaneiras e os Postos Fiscais, que até aqui, era efectuada

¹⁵ Departamento de Gestão Aduaneira; Departamento de Gestão dos IEC; Departamento de Inspeção e Fiscalização Aduaneira; Departamento de Recursos Humanos e Materiais.

¹⁶ O anterior Departamento de Recursos Humanos e Materiais passa a ser considerado serviço de apoio, sendo, simultaneamente, criados mais dois serviços de apoio: o Núcleo de Estudos Aduaneiros e o Núcleo de Auditoria Interna.



mediante Portaria do Ministro das Finanças, passa a ser possível mediante despacho do Director-Geral da DGAIEC.

Privilegiando a flexibilidade foi, posteriormente, aprovada a Portaria 705-A/2000, de 31 de Agosto, que constitui o actual Regulamento Orgânico da DGAIEC, onde se consagra a definição de estrutura, as competências específicas e os aspectos organizativos e funcionais da DGAIEC.

Esta Portaria, ao nível dos serviços periféricos, define quais as áreas de intervenção fundamentais que estes dispõem, atribuindo-lhes competências mais genéricas, salientando-se a criação das Direcções Regionais de Contencioso e Controlo Aduaneiro de Lisboa e do Porto, subdivididas em duas divisões, i.e., destinadas uma aos procedimentos jurídico-contenciosos, e outra às acções de controlo, *a posteriori*, nos procedimentos aduaneiros e venda de mercadorias, tendo em vista um melhor aproveitamento, racionalização e harmonização. Suprimem-se os níveis intermédios de coordenação até agora existente (diminuição da linha hierárquica), desconcentrando competências para as alfândegas e atribuindo-lhes maior importância, autonomia, responsabilização e capacidade de decisão.

Ao nível da prevenção e repressão da fraude foi desenvolvido um modelo verticalizado, com uma Divisão de Informações e outra de Planeamento e Controlo, integradas na Direcção de Serviços Antifraude a nível central, e a Divisão Operacional do Sul (Lisboa) e Divisão Operacional do Norte (Porto), dependentes, em termos hierárquicos, do Director da respectiva Direcção Regional e, em termos funcionais, dos órgãos centrais da DGAIEC. Este modelo vem originar conflitos de competência e, isto, sem descurar a actividade exercida pelas alfândegas, situadas geograficamente mais próximas dos operadores.

A Portaria 705-A/2000 foi alterada mais tarde pelas Portarias 772/2000 e 191/2003, respectivamente, de 02 de Julho e de 22 de Fevereiro, porém, apenas em termos de pequenas alterações estruturais nos serviços centrais.

Mais recentemente, a Portaria 1067/2004, que modificou em determinadas áreas as competências dos serviços centrais da DGAIEC, tendo em vista acompanhar as exigências externas, designadamente, acolhendo as alterações decorrentes da extinção da AGT e o impacto causado pela adesão de dez novos países à UE em Maio de 2004. Esta Portaria, resulta, ainda, da necessidade de adaptação, por parte da DGAIEC, quer à lei 2/2004, de 15



de Janeiro, alterada pela Lei 51/2005, de 30 de Agosto, que regula o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado, quer à Lei 4/2004, de 15 de Janeiro, que veio estabelecer os princípios e normas a que deve obedecer a administração directa do Estado.

É extinta a Alfândega de Xabregas, que passa a Delegação Aduaneira, sendo alterada, também, a designação de Alfândega de Alcântara para Alfândega Marítima de Lisboa (vd. Distribuição geográfica das alfândegas no Apêndice D).

Finalmente, menciona-se o Despacho 23442/2004 (2.^a série), de 16 de Novembro, da Directora-Geral da DGAIEC, que entre algumas alterações de competências dos serviços centrais, especifica e define as actividades dos cinco núcleos em que se poderão dividir funcionalmente as alfândegas: Núcleo de Procedimentos Aduaneiros (NPA); Núcleo de Procedimentos Fiscais (NPF); Núcleo de Informações e Fiscalização (NIF); Núcleo Jurídico (NJ); Núcleo de Gestão de Recursos Humanos e Materiais (NGRHM).

Apresenta-se em anexo, o organograma actual da DGAIEC (vd. Apêndice E).

3.3. A Alfândega de Aveiro

Quem conheceu o funcionamento de uma alfândega em 1986 e a vive nos dias de hoje, nota diferenças consideráveis, não apenas no movimento das mercadorias e de pessoas, que naturalmente baixou, mas também na alteração profunda nas suas estruturas, estratégia e modo de funcionamento. Isso, quer por via de procedimentos mais céleres, quer porque a conjuntura internacional assim a obrigou.

Com o estabelecimento do MUE, a partir de Janeiro de 1993, e a inerente supressão dos controlos aduaneiros nas fronteiras intracomunitárias, trazendo a liberdade “total” de circulação, as alfândegas, embora mantendo as funções anteriormente referidas, sem dúvida, que a partir daí viram reduzido o volume das mercadorias que nelas “transitam”.

As alfândegas passam, no entanto, a constituir uma componente “activa” na plena integração de Portugal na UE. Considera-se que deveriam contribuir para a homogeneidade de actuação que o mercado comunitário exige, nomeadamente na sua fronteira externa. Desta forma, combatem as distorções de concorrência entre os agentes económicos e os desvios de tráfego.

Mas muito mudou desde 1993. Hoje, a UE é constituída por 27 países, com aproximadamente 484,3 milhões de consumidores. Algumas empresas que laboravam em



Portugal transferiram-se para países com custos de produção mais baixos, como resultado do forte desenvolvimento das NTIC e dos factores favoráveis à globalização da economia.

Assim, emergiu uma mudança no papel das alfândegas, como aliás é reconhecido pela Comissão Europeia¹⁷, ao mostrar, num documento oficial, que estas constituem um elemento estimulador no mundo da globalização, intervindo na linha da frente, na execução de políticas comunitárias em quase todos as “arenas” que se relacionam com o comércio internacional, e ainda, nos domínios fiscal, económico, protecção e segurança dos cidadãos, ambiente e propriedade. Especificamente, a Alfândega de Aveiro intervém em desalfandegamento de mercadorias transportadas por via rodoviária e marítima.

Nos pontos seguintes, descreve-se a área de jurisdição da Alfândega de Aveiro e das suas Delegações Aduaneiras em termos geográficos, bem como a actividade operacional por estas desenvolvida.

3.3.1. Enquadramento geográfico. Jurisdição aduaneira da Alfândega de Aveiro e das suas Delegações Aduaneiras

As alfândegas estão implantadas, em regra, nos portos, aeroportos, nas fronteiras ou em áreas de concentração de actividade económica, e constituem parte fulcral no processo de globalização, fornecendo *inputs* catalizadores para a competitividade do país, das empresas nacionais e da própria sociedade civil.

O conceito de fronteira, a partir do estabelecimento do MUE, passa a ser o de fronteira externa da UE, o que no caso português significa fronteira marítima ou, eventualmente, aérea.

A Alfândega de Aveiro tem a sua sede nesta cidade, e divide-se em três Delegações Aduaneiras situadas na Covilhã, Figueira da Foz e Vilar Formoso, em cuja jurisdição se incluem 72 concelhos de cinco distritos (Aveiro, Viseu, Coimbra, Castelo Branco e Guarda), e ainda mais quatro concelhos no distrito de Leiria.¹⁸ Assim, a área de jurisdição da Alfândega de Aveiro-Sede abrange 32 concelhos, 17 dos quais no distrito de Aveiro e

¹⁷ Documento publicado em 2001, intitulado “Uma estratégia para a UE”, que foi enviado ao Conselho, Parlamento Europeu e Comité Económico e Social.

¹⁸ Distribuição, por áreas geográficas, de acordo com o Despacho 23442/04 (2.ª série), de 16 de Novembro, da Directora-Geral da DGAIEC.



15 no distrito de Viseu¹⁹. O seu edifício pode ser observado em fotografia normal e via satélite (vd. Apêndice F). Os serviços da Alfândega de Aveiro-Sede utilizam 613 m² distribuídos por dois andares.

A área de jurisdição da Delegação Aduaneira da Figueira da Foz abrange 16 concelhos do distrito de Coimbra e 4 do distrito de Leiria²⁰. Esta Delegação tem as suas instalações junto à Câmara Municipal, em edifício antigo mas funcional, após recente remodelação (vd. Apêndice G).

A área de jurisdição da Delegação Aduaneira da Covilhã abrange 10 concelhos do distrito de Castelo Branco, 3 do distrito da Guarda e 1 do distrito de Coimbra²¹.

A Delegação Aduaneira da Covilhã surgiu em 1988, como resposta às necessidades aduaneiras que se faziam sentir na região da Beira Interior, ficando sob a dependência da Alfândega de Lisboa até 1993. Está localizada à entrada da cidade da Covilhã, no parque industrial do Canhoso, em edifício semelhante aos das construções da respectiva área (vd. Apêndice H).

Por fim, a Delegação Aduaneira de Vilar Formoso tem uma área de jurisdição de 10 concelhos do distrito da Guarda²². Funcionou, durante largos anos, em edifício junto à estação de caminho de ferro. No princípio dos anos 80, por razões operacionais e estratégicas, mudou-se para a linha de fronteira (vd. Apêndice I).

¹⁹ Área de jurisdição da Alfândega de Aveiro: Águeda, Albergaria-a-Velha, Anadia, Arouca, Aveiro, Carregal do Sal, Castro Daire, Estarreja, Ílhavo, Mangualde, Mealhada, Mortágua, Murtosa, Nelas, Oliveira de Azeméis, Oliveira de Frades, Oliveira do Bairro, Ovar, Penalva do Castelo, Santa Comba Dão, Santa Maria da Feira, São João da Madeira, São Pedro do Sul, Sátão, Sernancelhe, Sever do Vouga, Tondela, Vagos, Vale de Cambra, Vila Nova de Paiva, Viseu e Vouzela. No distrito de Aveiro não abrange: Espinho, Castelo de Paiva (integradas na Alfândega do Freixo). No distrito de Viseu não abrange: Armamar, Lamego, Penedono, Resende, S. João da Pesqueira, Tabuaço, Cinfães, Moimenta da Beira e Tarouca (integradas na Alfândega de Braga).

²⁰ Área de jurisdição da Delegação Aduaneira da Figueira da Foz: Ansião, Arganil, Cantanhede, Castanheira de Pêra, Coimbra, Condeixa-a-Nova, Figueira da Foz, Figueiró dos Vinhos, Góis, Lousã, Mira, Miranda do Corvo, Montemor-o-Velho, Pampilhosa da Serra, Pedrógão Grande, Penacova, Penela, Soure, Tábua e Vila Nova de Poiares. Do distrito de Coimbra só não abrange Oliveira do Hospital (integrada na Delegação Aduaneira da Covilhã).

²¹ Área de Jurisdição da Delegação Aduaneira da Covilhã: Belmonte, Castelo Branco, Covilhã, Fundão, Gouveia, Idanha-a-Nova, Manteigas, Oleiros, Oliveira do Hospital, Penamacor, Proença-a-Nova, Seia, Sertão e Vila Velha de Ródão. Do distrito de Castelo Branco só não abrange Vila de Rei (integrada na Alfândega de Peniche).

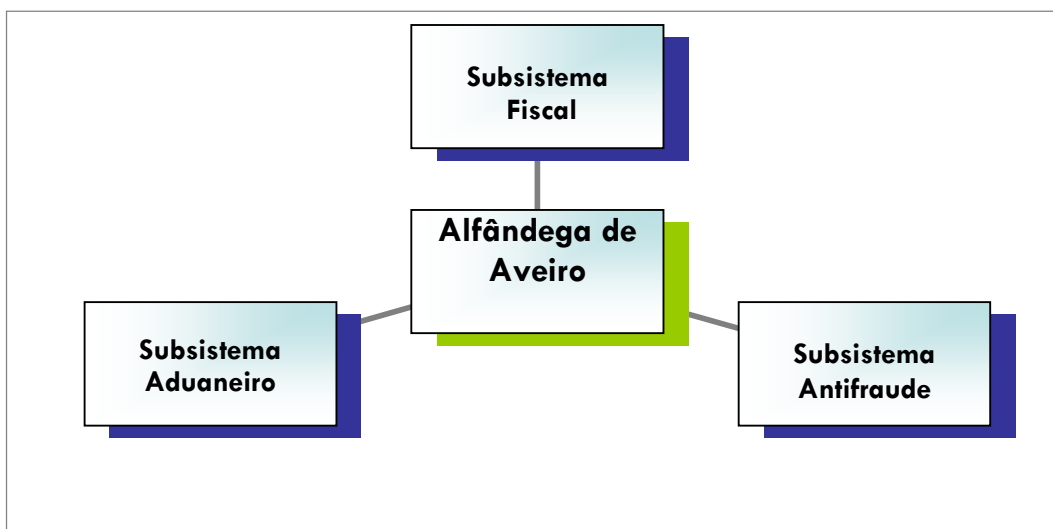
²² Área de Jurisdição da Delegação Aduaneira de Vilar Formoso: Aguiar da Beira, Almeida, Celorico da Beira, Figueira de Castelo Rodrigo, Fornos de Algodres, Guarda, Meda, Pinhel, Sabugal e Trancoso. Do distrito da Guarda não abrange Guarda, Manteigas e Seia (integrados na Delegação Aduaneira da Covilhã) e Vila Nova de Foz Côa (integrada na Alfândega de Braga).



No sentido de tentar mostrar a disposição física dos variados serviços na Alfândega de Aveiro-Sede, em anexo, apresenta-se uma planta onde podemos ter uma visão global dessa arrumação (vd. Apêndice J).

3.3.2. Enquadramento operacional

A actividade da Alfândega de Aveiro, considerando os aspectos operacionais reparte-se pelos subsistemas aduaneiro e fiscal, que, transversalmente, implicam directamente, com o subsistema antifraude, designadamente no que respeita ao fornecimento de informação para tratamento posterior e, ainda, à análise e gestão de risco, que possam conduzir à descoberta de irregularidades ou infracções (vd. Figura 5).



Elaboração própria

Figura 5 – Os três subsistemas típicos de uma Alfândega.

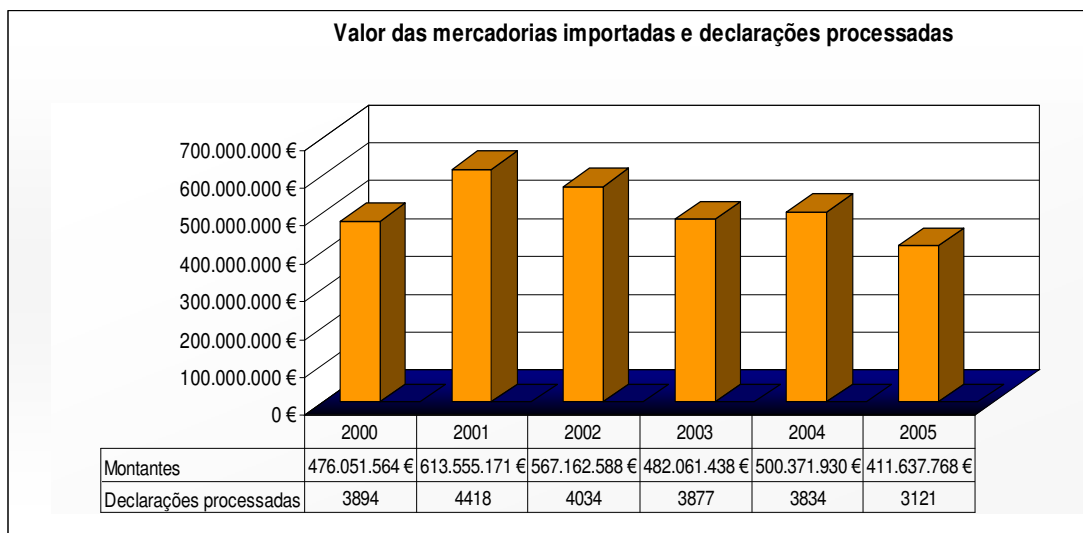
Seguidamente mostra-se, em termos técnicos globais, o “negócio” da Alfândega de Aveiro. Em matéria de sistema antifraude não iremos tecer comentários, por razões que se relacionam com a confidencialidade desta área.

3.3.2.1. O sistema aduaneiro

O sistema aduaneiro é importante, essencialmente, pela sua componente económica. Financeiramente representa 38% da receita, sendo tecnicamente complexo. Do ponto de vista da repressão da fraude é de risco médio a elevado.

Relativamente à importação, a concentração industrial, na faixa litoral, reflecte-se, como seria de esperar, na centralização do valor das importações na Alfândega de Aveiro-Sede. Aqui são processadas em valor global, cerca de 87% do das importações da área de jurisdição total da Alfândega de Aveiro, tendo, algum significado relevante a Delegação Aduaneira de Vilar Formoso, com aproximadamente 8%, desse valor.

O valor das mercadorias importadas aumentou entre 2000 e 2001, decrescendo cerca de 24% entre 2001 e 2003, crescendo ligeiramente em 2004, apresentando uma nova tendência decrescente em 2005, conforme se constata na Figura 6. As declarações processadas apresentam uma tendência a diminuir, com excepção do período que decorreu entre 2000 e 2001.



Fonte: *Business Object Webintelligence (BO)*

Figura 6 – Valor das mercadorias importadas e declarações processadas desde 2000.

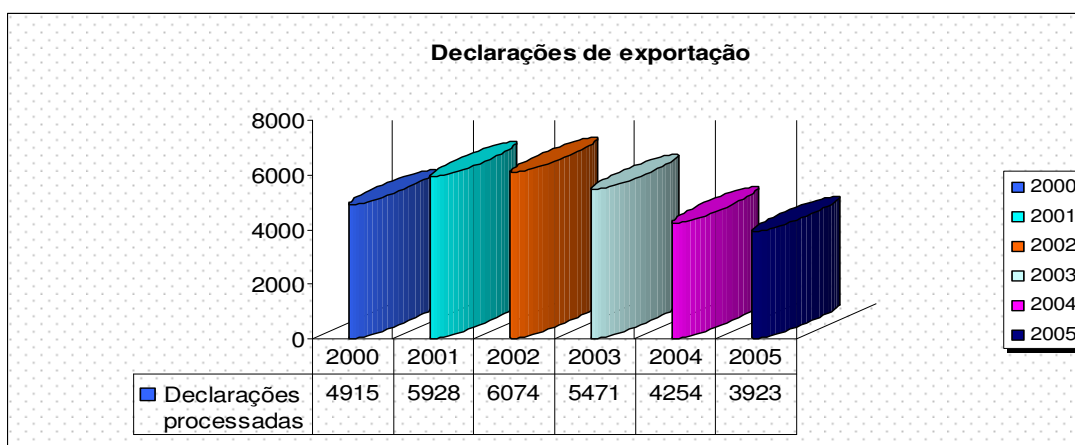
A variedade das mercadorias importadas é considerável. No entanto, o peixe e, especialmente, o bacalhau, representam um valor superior a 50% do total. Em outros sectores, como no ramo dos componentes para a indústria automóvel e nas empresas de cimentos, ferros ou aços, constata-se um aumento sustentado nas suas importações.

Os dados obtidos indicam que algumas empresas de Aveiro, em especial as das pescas, em 2005, beneficiaram de regimes aduaneiros especiais, obtendo cerca de sete milhões de euros de reduções ou isenções pautais.

De ora avante, quando nos referirmos à Alfândega de Aveiro, fá-lo-emos sempre em sentido específico de unidade orgânica Alfândega de Aveiro-Sede, *i.e.*, sem entrar em

linha de conta com as Delegações Aduaneiras desta dependentes em termos jurisdicionais, orgânicos e funcionais.

No que respeita à exportação, desde 2002 que se vem verificando uma contínua diminuição no número de declarações processadas. A adesão à UE, quer da Polónia, em Maio de 2004, que era o sexto maior destino das exportações desta Alfândega, quer, por outro lado, a adesão de outros nove países, nesta data²³, reflectiu-se de maneira assinalável na diminuição das exportações. Este reflexo só em 2005 é inequivocamente constatado. Na Figura 7 pode-se ver a evolução das declarações de exportação efectuadas na Alfândega de Aveiro, desde 2000 até 2005.



Fonte: NPA

Figura 7 – Evolução das declarações de exportação processadas desde 2000.

O papel e a pasta de papel representam cerca de 40% das exportações da Alfândega de Aveiro. Como referência especial menciona-se que peixe transformado quadruplicou as exportações de 2004 para 2005.

3.3.2.2. O sistema fiscal

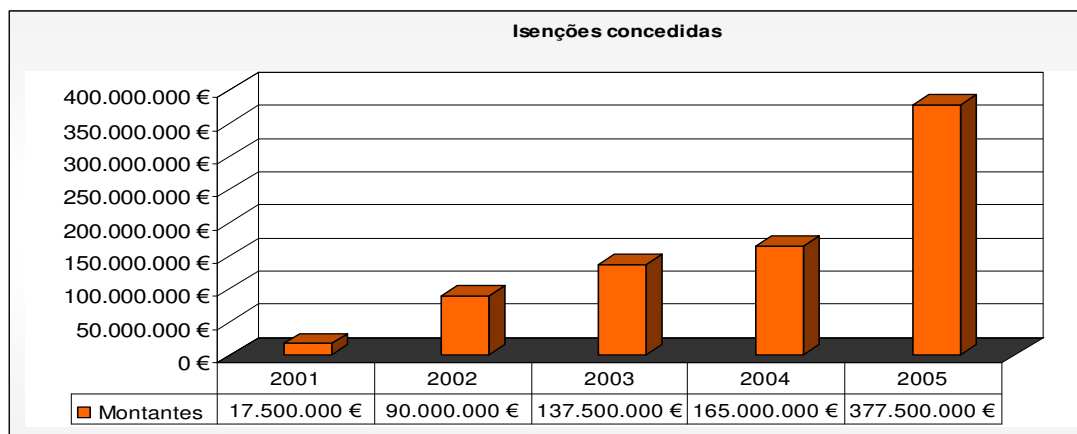
O sistema fiscal trata da gestão dos IEC que engloba o IABA, o ISPE e o IT. A sua cobrança representa em 2005, cerca de 44% da receita da Alfândega de Aveiro²⁴.

²³ São os seguintes nove países aderentes: Estónia; Eslovénia; Eslováquia; Letónia; Lituânia; República Checa; Malta; Chipre e Hungria. Noutra perspectiva, ao tomar esta decisão, a UE não está apenas a aumentar a superfície do seu território e a sua população. Está a pôr termo à divisão do nosso continente: à “cortina de ferro” que desde 1945 separou o mundo livre do mundo comunista. Por isso, este quinto alargamento da UE tem uma enorme dimensão política e moral. Refere-se, ainda, a recentíssima adesão da Bulgária e Roménia em Janeiro de 2007.

²⁴ Em 2000 esta percentagem era de sensivelmente 78%.



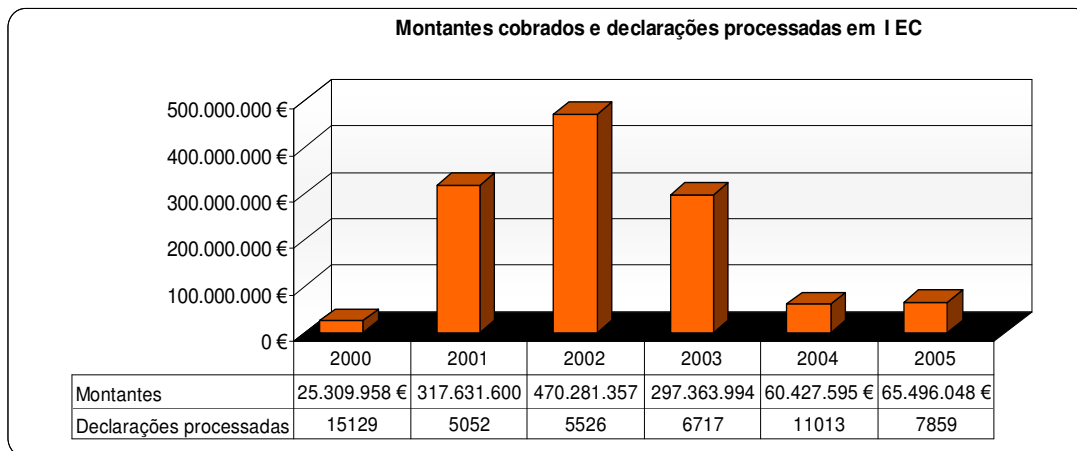
As ultimas aplicações informáticas, especialmente a base de dados *Business Object Webintelligence* (BO), permitem recolher dados e o seu tratamento, de modo a saber os movimentos dos operadores da área de jurisdição da Alfândega de Aveiro, bem como das empresas beneficiárias de isenções de IEC, em função da sua natureza ou do destino dos produtos. As isenções concedidas sofreram um grande crescimento a partir de 2004, representando hoje um valor de quase sete vezes superior aos IEC cobrados, sendo que, apenas duas grandes empresas da indústria química receberam 73% dos benefícios. Na Figura 8 pode-se ver a evolução das isenções concedidas.



Fonte: BO

Figura 8 – Isenções concedidas em impostos especiais sobre o consumo desde 2001.

Quanto à cobrança de IEC esta apresenta uma tendência crescente entre 2000 e 2002, tendência que se inverte até 2004, especialmente constatada entre 2003 e 2004 (vd. Figura 9).

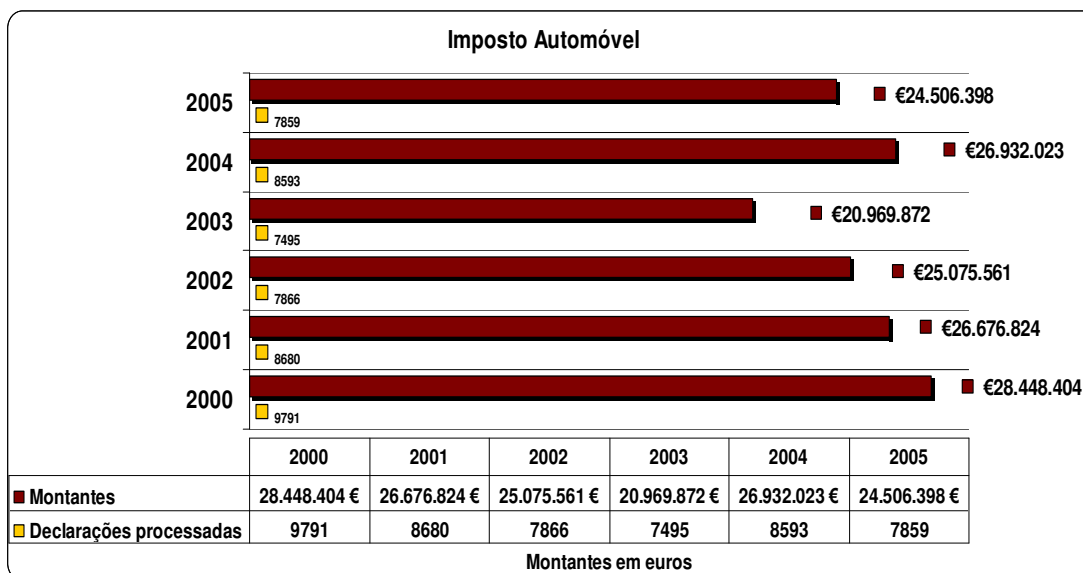


Fonte: Revista aduaneira

Figura 9 – Montante cobrado de impostos especiais sobre o consumo desde 2000.

Isto deve-se essencialmente a uma empresa da área dos tabacos à qual era cobrado, em 2003, cerca de 93% do total das importâncias recebidas de IEC, que deixou de declarar na área de jurisdição da Alfândega de Aveiro. Contudo, em 2005, verifica-se um ligeiro acréscimo dos montantes.

No que respeita ao IA, os dados disponíveis elucidam-nos que na Alfândega de Aveiro foram declarados, nos últimos 6 anos, uma média anual de 8380 automóveis, 92% dos quais usados, correspondendo a uma receita média anual de 25,4 milhões de euros (vd. Figura 10).



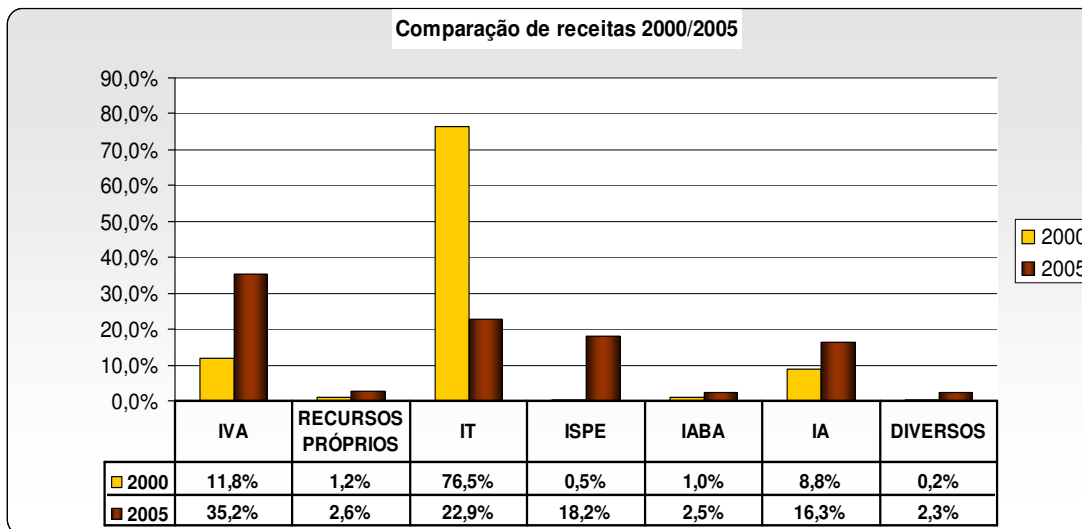
Fonte: BO

Figura 10 – Montante cobrado de imposto automóvel desde 2000.

As isenções ou reduções de IA concedidas nas diversas opções permitidas por lei²⁵ são consideráveis, embora com tendência decrescente.

Em termos de evolução das taxas de receitas globais comparativas da Alfândega de Aveiro, entre 2000 e 2005, constata-se, que existiu uma grande alteração da estrutura de verbas cobradas. Assim, em termos de IVA e IA, a sua percentagem no total das receitas sobem de 11,8% e 8,8%, para, respectivamente, 35,2% e 16,3%, como se pode observar na Figura 11.

²⁵ Bombeiros, Corpo Diplomático Português, deficientes civis, deficientes das Forças Armadas de Macau, transferências de residência de “países terceiros”, transferências de residência da UE, Forças Armadas, táxis, instituições particulares de solidariedade social, automóveis antigos, ambulâncias, funcionários diplomáticos, Direção-Geral do Património, abate de veículos com 15 anos ou mais e veículos com motor híbrido.

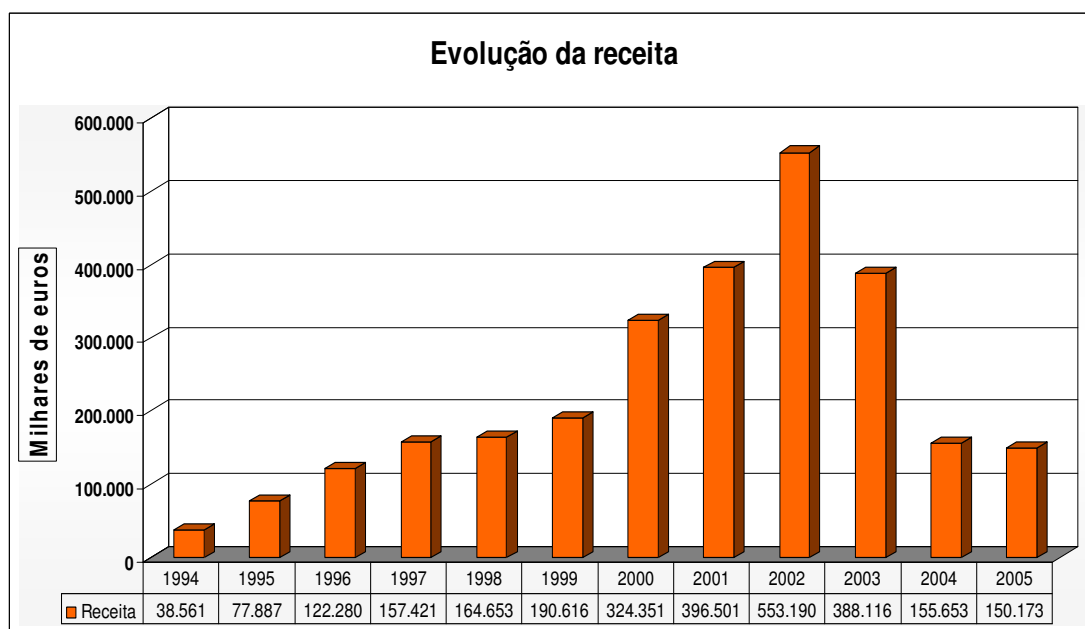


Fonte: NGRHM

Figura 11 – Distribuição relativa de taxas de receitas 2000/2005.

Em termos de ISPE existiu, também, uma forte subida, enquanto em 2000 a sua percentagem era quase nula, passando a receita, em 2005, para 18,2%. Outra variação percentual a destacar refere-se ao IT, cujo peso no total nas receitas diminuiu de 76,5% para 22,9%.

Por outro lado, em termos de evolução de receita global, entre 1994 e 2002 existiu um forte e contínuo incremento, que se acentua a partir de 1999 (vd. Figura 12).

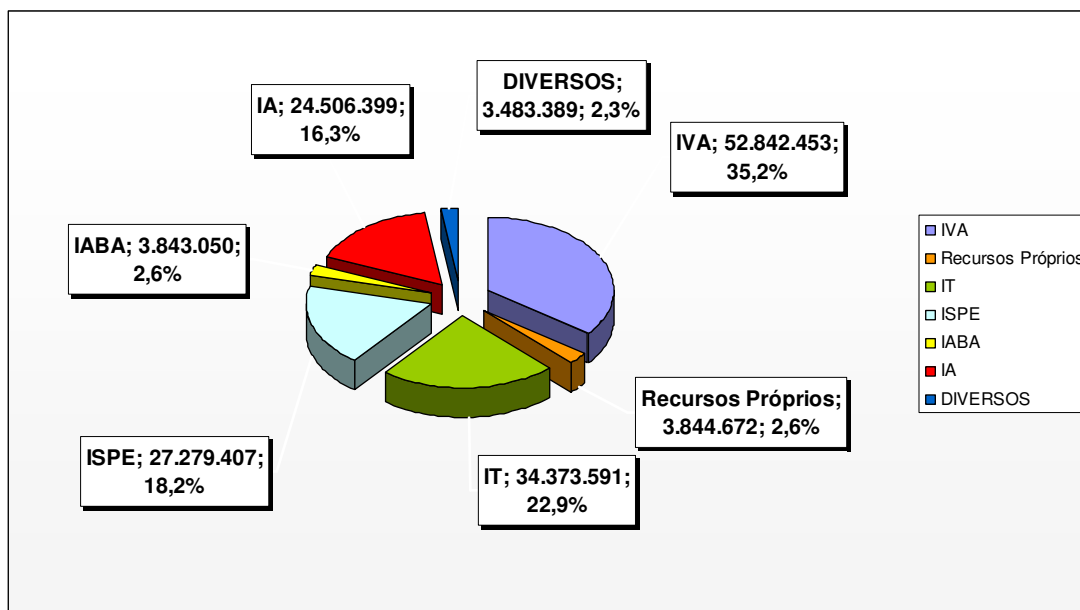


Fonte: NGRHM

Figura 12 – Receita cobrada na Alfândega de Aveiro desde 1994.

Entre 2002 e 2005 esta tendência inverte-se, existindo uma quebra de receita total na Alfândega de Aveiro, de cerca de 70%

Para finalizar, apresentamos um gráfico onde se mostra a estrutura de receitas em 2005, na Alfândega de Aveiro (vd. Figura 13). Actualmente como receitas mais significativas referem-se o IVA, o IT, o ISPE e o IA.



Fonte: NGRHM

Figura 13 – Estrutura da receita em 2005.

3.3.3. Recursos humanos

Analisa-se nesta subsecção, a Alfândega de Aveiro em termos de pessoas, tentando através da interpretação da sua evolução, investigar como é que este organismo da Administração Pública evoluiu para se adaptar aos mais diversos factores externos.

A exposição será, também, apoiada por gráficos elaborados em folha de cálculo, com o recurso a tabelas e gráficos dinâmicos.

Os recursos humanos são hoje, indiscutível e unanimemente, considerados como o recurso estratégico, por excelência, em qualquer organização, quer pública quer privada, uma vez que detendo capacidade de inovação, flexibilidade e adaptação marcam a diferença entre as organizações e as colocam na senda do sucesso para a consecução eficaz e eficiente dos seus objectivos.



No entanto, esta ideia está longe de ser assumida nos serviços públicos, dada a ambiguidade de, frequentemente, a gestão de recursos humanos estar mais ao serviço de interesses pessoais internos do que das finalidades da organização.

A crescente globalização das economias europeias e o emergir de novas fórmulas complexas de fraude e evasão fiscal, obrigam as alfândegas a adoptar diferentes formas de actuação, que passam por uma gestão mais eficiente e qualitativa dos seus recursos humanos, como forma, não só de melhorar o seu desempenho mas, principalmente, de os preparar para a mudança. Este “vector” de constante mudança exige uma permanente modernização dos serviços, como elemento estratégico fundamental na adaptação aos desafios lançados pela sociedade actual.

Tratar a informação sobre recursos humanos em termos estatísticos, permite construir indicadores que se revelam um instrumento da maior utilidade para o seu planeamento e gestão, no contexto organizativo em que se inserem. Analisar o passado permite-nos ter uma visão abrangente sobre o presente e, ao considerarmos, evolutivamente, os vários indicadores estatísticos, pode-se, com alguma margem de segurança, prever e evitar acontecimentos futuros perniciosos.

O diploma que actualmente regula, em termos de conteúdo funcional, o pessoal da DGAIEC é a Portaria 531-A/93, de 20 de Maio, que surge devido à premência de adaptação, por parte da DGAIEC, às alterações originadas pela entrada em vigor do MUE, que acarretou a inevitável supressão de determinados controlos e formalidades, assim como a necessidade de adopção de novos métodos, técnicas e instrumentos de gestão dirigidos a uma qualificação da actuação aduaneira, sustentada por NTIC.

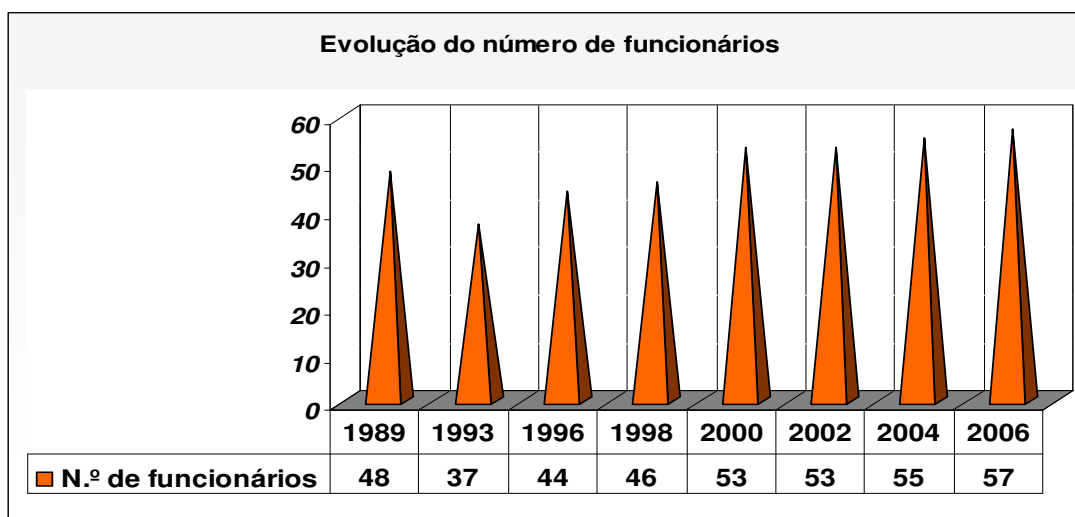
Por sua vez, o quadro de pessoal da DGAIEC está regulamentado pelo Dec-Lei 390/98, de 09 de Julho²⁶.

A Alfândega de Aveiro é composta actualmente por 57 funcionários, que se encontram distribuídos por diversos grupos de pessoal, por áreas funcionais, por carreiras e

²⁶ Existem quatro grandes grupos de pessoal. Assim, no que se refere a carreiras de regime especial temos: o grupo do pessoal dirigente ou de chefia; o grupo de pessoal técnico superior em que existem a carreira técnica superior aduaneira e a carreira técnica superior aduaneira de laboratório; o grupo de pessoal técnico em que existem a carreira técnico verificador e a carreira analista aduaneiro de laboratório; finalmente o grupo de pessoal técnico profissional que se subdivide em carreiras de secretário aduaneiro, analista aduaneiro auxiliar de laboratório e verificador auxiliar aduaneiro. Por sua vez, as carreiras subdividem-se em quatro ou cinco categorias, que por sua vez, ainda se cindem em diversos escalões para efeitos remuneratórios. A definição do regime remuneratório de regime especial dos funcionários que integram o quadro de pessoal da DGAIEC está regulada pelo Dec-Lei 274/90, de 07 de Setembro.

categorias²⁷.

Apresenta-se na Figura 14 uma visão geral da evolução do número de funcionários existentes na Alfândega de Aveiro, em marcos que consideramos significativos. Em 2006, em termos de repartição por sexo, existem 27 homens e 30 mulheres. Refira-se que, em 1989, o número total de funcionários da Alfândega de Aveiro era de 48 elementos, o que representava uma taxa 1,7% dos efectivos da DGAIEC, sendo que em 1993 este valor era de 2%, representando actualmente cerca de 3,7%.



Fonte: lista de antiguidades

Figura 14 – Evolução do número de funcionários desde 1989.

Em termos de tendências, sublinhe-se que, o número de funcionários, desde 1989 até 1993, apresentou uma contínua tendência para a sua diminuição. Após 1993, *i.e.*, já na vigência do MUE, com a liberdade de circulação de pessoas, mercadorias, serviços e capitais, previa-se a desactivação das fronteiras internas. Contudo, após 1993, assistiu-se a um aumento lento e gradual do número crescente de funcionários.

Isto poderia significar a extinção, ou pelo menos a diminuição drástica de actividade alfandegária na Delegação Aduaneira de Vilar Formoso, e alguma estabilidade no que se refere à Alfândega de Aveiro, por se tratar de um local que dispõe de fronteira externa disponível para entrada directa de mercadorias, por via marítima, de “países terceiros”.

²⁷ Nas Delegações Aduaneiras estão, por sua vez colocados 8 funcionários na Covilhã, 11 em Vilar Formoso e 13 na Figueira da Foz. O total dos funcionários das várias unidades orgânicas é de 89 pessoas, o que representa cerca de 5,1% dos recursos humanos da DGAIEC.

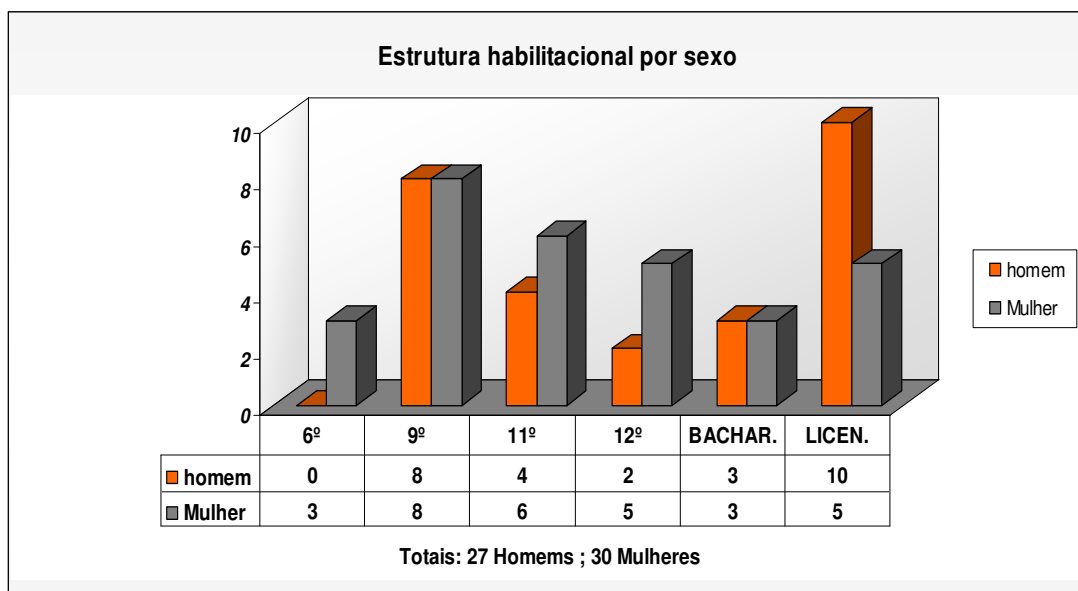


Nesse sentido foram deslocalizados, embora voluntariamente, alguns funcionários para esta Alfândega. Refira-se que esta mudança do local de trabalho, concretizada de maneira consensual, resultou, essencialmente, de uma escolha realista e da necessidade de estabilidade das pessoas em causa.

Presentemente, tem-se constatado uma diminuição da actividade na Alfândega de Aveiro, fruto da conjuntura de contracção económica e diminuição global do comércio internacional, agravada após a adesão à UE de dez novos países em Maio de 2004, e mais dois em Janeiro 2007, para os quais cessou grande parte da intervenção aduaneira, *i.e.*, a indispensabilidade de desalfandegamento de mercadorias em regime importação ou de exportação.

Este facto, evita o processamento de declarações aduaneiras, quer na introdução no consumo de mercadorias procedentes destes países, quer as declarações de exportação de mercadorias destinadas a estes países, dispensando, também, o controlo físico ou documental e a análise e gestão de risco no âmbito da prevenção e repressão da fraude. Este factor é exponenciado, em termos de visibilidade, com a introdução NTIC e, do novo paradigma, das *e-alfândegas*, que permite que uma grande parte das declarações seja processada electronicamente.

A distribuição de pessoal em termos de habilitação académica, por sexo, é apresentada na Figura 15.



Fonte: Balanço social

Figura 15 – Distribuição por habilitação literária e sexo.

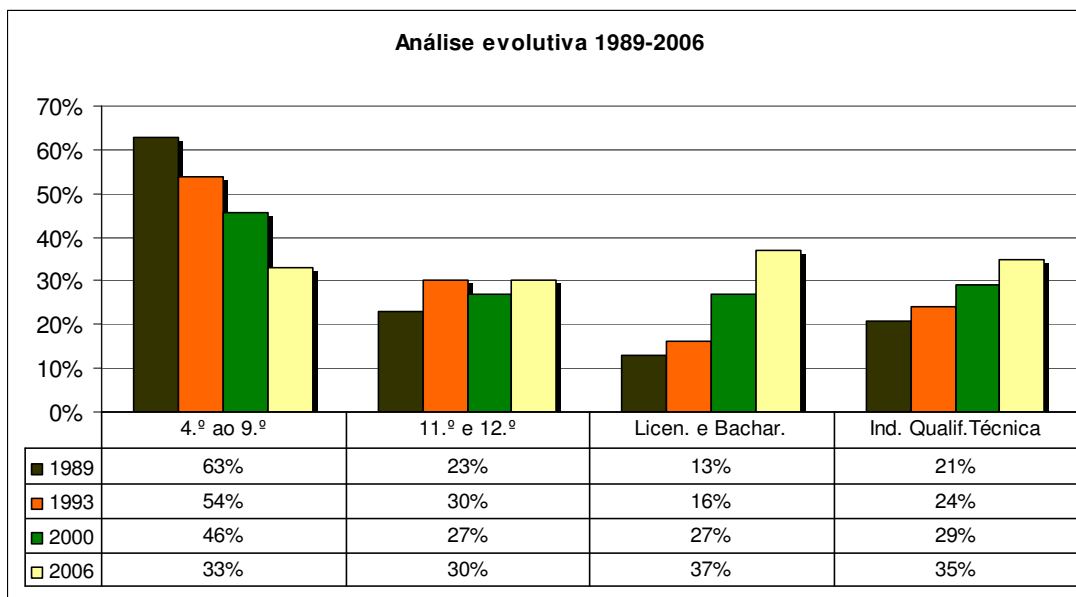


Constata-se que, aproximadamente, 37% de funcionários detêm níveis académicos universitários (bacharéis e licenciados), 33% com 11.º e 12.º anos de escolaridade e 30% com 6.º e 9.º anos de escolaridade. Existem, ainda, quatro dos bacharéis estão a concluir licenciatura e um licenciado a concluir mestrado.

A análise evolutiva desde 1989 a 2006, relativa à distribuição de recursos humanos em termos de estrutura habilitacional e indicador de qualificação técnica²⁸ pode ser analisado na Figura 16 de uma maneira clara.

Seleccionam-se as datas intermédias de 1993 e 2000 por serem datas importantes. Assim, se, por um lado, em 1993, se institucionalizou o MUE, por outro lado, em termos específicos da Alfândega de Aveiro, o ano de 2000 significou o início de funções de 14 novos funcionários (admitidos, a maioria, no fim do ano anterior).

Verifica-se um aumento percentual constante em termos de taxas de funcionários com licenciaturas e bacharelatos, assim como taxas crescentes de índices de qualificação técnica. Por outro lado, relativamente a funcionários com 4.º ao 9.º ano de escolaridade, constata-se que essa taxa quase que diminuiu para metade no período de 1989 a 2006.



Fonte: balanço social

Figura 16 – Análise evolutiva 1989/2006 por estrutura literária e indicador de qualificação técnica.

²⁸ Considera-se índice de qualificação técnica a percentagem de pessoal técnico superior (P.T. Superior) e pessoal técnico (P.Técnico), existentes no total de funcionários da organização.



Relativamente aos restantes níveis de escolaridade (11.º e 12.º), pode-se referir que entre 1989 e 1993 existiu um incremento de 30%, mantendo-se essa taxa praticamente constante após esta data.

Refira-se *e.g.*, que segundo Rocha (2001), em 1996 haveria cerca de 43% de funcionários na Administração Pública com habilitações académicas iguais ou inferiores ao 9.º ano. A Alfândega de Aveiro atinge níveis sensivelmente iguais no ano de 2000.

Em termos de distribuição dos recursos humanos, por grupos profissionais, existem, actualmente, na Alfândega de Aveiro, 9 funcionários do grupo de pessoal técnico superior (P.T.Superior), 11 do pessoal técnico (P.Técnico) e 37 do pessoal técnico profissional (P.T.Profissional), o que em termos de indicador de qualificação técnica, *i.e.*, a percentagem P.T.Superior e P.Técnico em relação ao total de funcionários, corresponde a cerca de 35%. Em 1989, esse valor era de 21%. Isto significa um ganho assinalável em termos de qualificações técnicas dos recursos humanos disponíveis na Alfândega de Aveiro e logo melhorias sustentadas na qualidade geral disponibilizadas, quer a nível interno, quer externo.

Na Tabela 1, relativamente à Alfândega de Aveiro, pode-se observar a evolução dos recursos humanos, em termos de idade média, antiguidade média e taxas de P.T.Superior, P.Técnico e P.T.Profissional, nos anos de 1989, 1993 e 2006.

Em termos globais refere-se que a taxa somada de P.T.Superior e P.Técnico não corresponde totalmente à taxa licenciados e bacharéis, constante da Figura 16, visto haver dois licenciados no grupo P.T.Profissional e um funcionário do grupo de P.Técnico com o 12.º ano de escolaridade; a taxa de P.T.Profissional, apresenta, também, por este facto, uma pequena diferença, relativamente à taxa de recursos humanos com habilitações literárias ao nível do 4.º ano até ao 12.º ano de escolaridade.

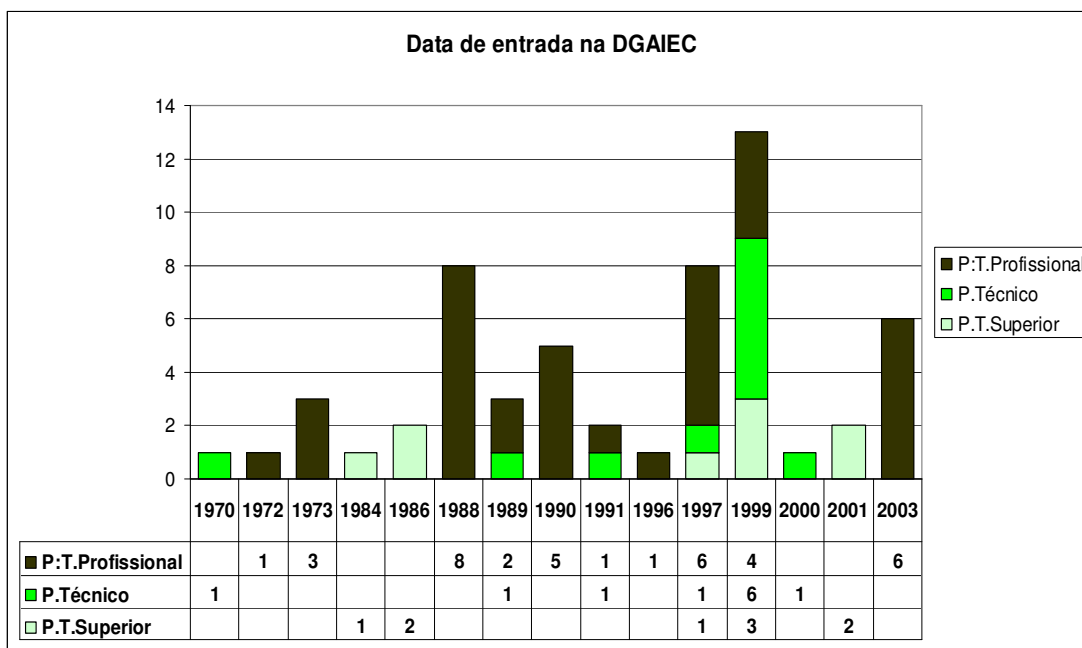
Tabela 1 – Média de idade, antiguidade e distribuição percentual por carreiras.

Anos	Idade média	Antiguidade média na DGAIEC	P.T.Superior	P.Técnico	P.T.Profissional
1989	43,7	17,7	6,25%	14,60%	79,15%
1993	39,2	9,4	8,00%	16,00%	76,00%
2006	45,2	12,5	16,00%	19,00%	65,00%

Fonte: lista de antiguidades

Em termos de idade média por grupo profissional, o grupo P.T.Profissional tem a idade média mais avançada com 47 anos, seguindo-se o grupo P.Técnico com 42,5 e finalmente o grupo P.T.Superior com 40,5. Esta elevada idade média traduz o panorama de congelamento de admissões nos últimos anos.

Pode-se observar na Figura 17, os recursos humanos actualmente disponíveis na Alfândega de Aveiro, por grupo profissional, relacionando-os com o ano de admissão na DGAIEC.



Fonte: lista de antiguidades

Figura 17 – Entrada dos efectivos da Alfândega de Aveiro por grupo profissional.

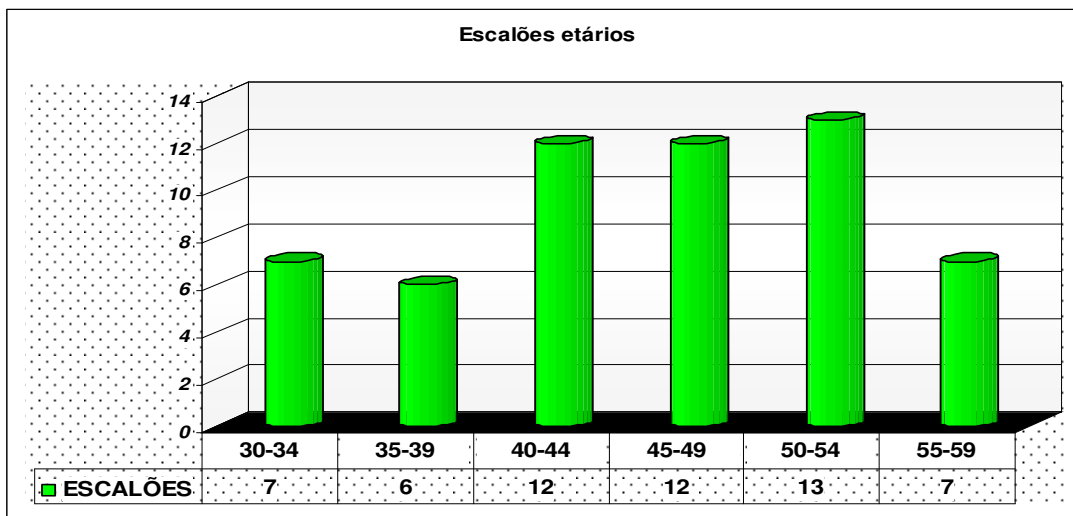
Como facto a destacar refere-se que a idade média de entrada dos recursos humanos disponíveis na organização é aproximadamente 33 anos de idade, o que em parte, ajuda a compreender vários factores sociológicos que neste momento influenciam a organização em termos de clima, comportamento e cultura e identidade organizacionais que, no entanto, não cabem no âmbito desta investigação actual.

A distribuição actual, por escalões etários é mostrada na Figura 18.

Constata-se que a classe modal com maior número de funcionários se situa entre os 50-54 anos, seguida de perto, pelas classes entre os 40-49 anos e que, desde logo, nos mostra o elevado grau de envelhecimento dos recursos humanos disponíveis.



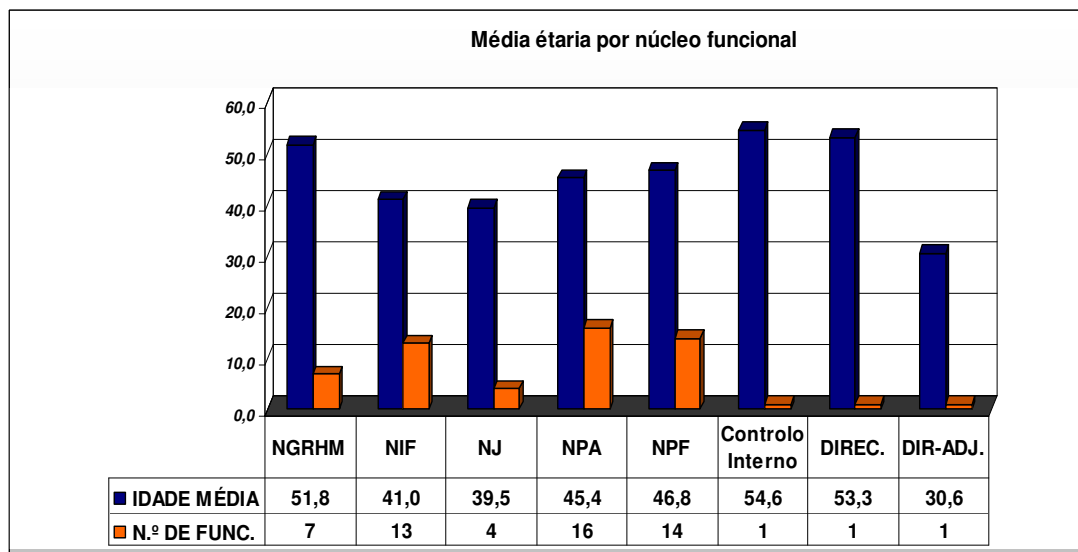
Assim, com mais de 45 anos (idade média actual) existem 32 funcionários, o que representa cerca de 56%, e com idade inferior a 40 anos, existem 13 funcionários, que equivale a uma percentagem de apenas 23%.



Fonte: lista de antiguidades

Figura 18 – Distribuição por escalões etários.

A distribuição etária média por núcleos e respectivo número de funcionários, reportada a 28 de Fevereiro de 2006, pode ser observada por sua vez na Figura 19.



Fonte: NGRHM

Figura 19 – Média etária por núcleo funcional e número de funcionários.

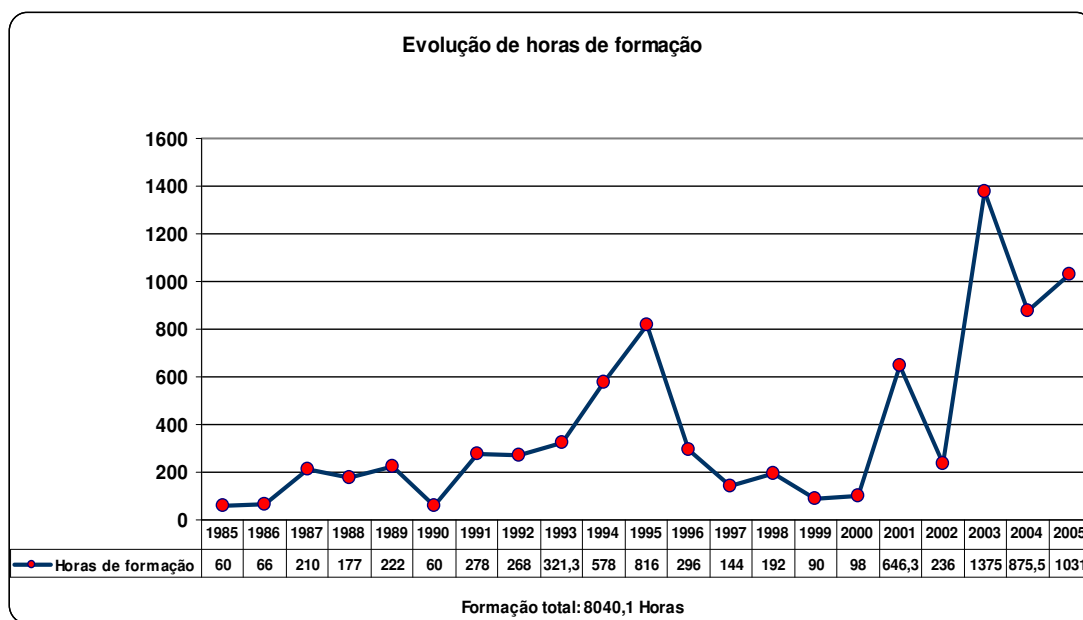
Relembro que os núcleos existentes na Alfandega de Aveiro são os seguintes: NPA; NPF; NIF; NJ; NGRHM.



Também se referem as idades do Director, da Directora-Adjunta e de outro funcionário do grupo P.T.Superior em funções de controlo interno e auditoria, não enquadrados em núcleos.

No que respeita à formação, as horas totais dos actuais funcionários da Alfândega de Aveiro, desde a sua admissão na DGAIEC, podem ser analisadas na Figura 20.

Os picos de maior acutilância na formação foram os anos de 1993 a 1996, 2001 e a partir de 2003, ano em que se atinge a formação anual máxima.



Fonte: relatórios de formação

Figura 20 – Horas totais de formação entre 1985 e 2005.

Nota-se a influência do MUE em 1993, com uma aposta forte na formação ministrada.

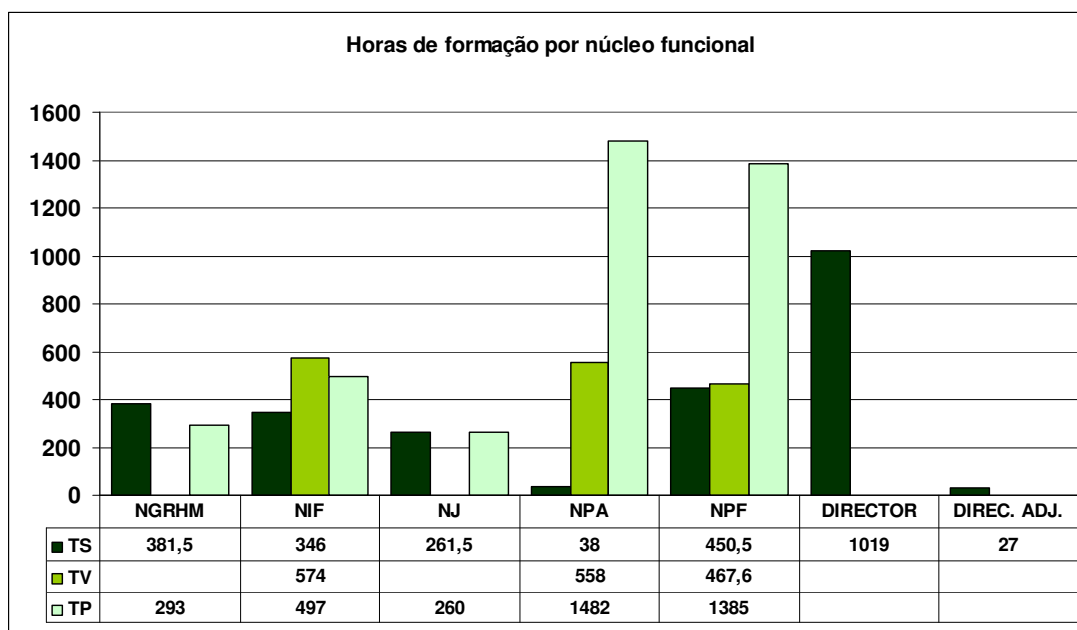
Por outro lado, a aposta na formação, a partir de 2003, foi devida às novas orientações de políticas públicas, assim como a tomada de consciência que, nos tempos de turbulência global, como os actuais, é necessário apostar na formação como arma estratégica fundamental de adaptação sustentada, para criar as necessárias sinergias de desenvolvimento e incremento qualitativo.

Por entender ser útil apresenta-se na Figura 21, as horas totais de formação catalogadas por núcleos e grupos profissionais.



Refere-se a aposta na formação no NPF, que diz respeito à actividade fiscal (IEC e IA), com 28,7%²⁹, no NPA que se refere a actividade de importação, exportação, trânsito de mercadorias e controlo de regimes aduaneiros, com 25,8% e no dirigente máximo, com uma taxa de 12,7%.

O NIF, que executa a actividade fiscalizadora, fica algo distante com 17,6%, seguido do NGRHM que trata de recursos humanos e materiais, com 8,4% e, por fim, o NJ que regula a actividade jurídica, com 6,5%.



Fonte: NGRHM

Figura 21 – Horas totais de formação.

Se a análise for desenvolvida atendendo ao número de horas por funcionário/núcleo teremos, uma variação mais homogénea ficando o NPF com 164 horas, o NJ e o NPA com 130 horas cada, o NIF com 109 horas e finalmente o NGRHM com 96 horas. Em termos de horas de formação por funcionário em média obtém-se o valor de 18 horas/ano.

Ao analisar a formação no ano de 2005, comparativamente com a média dos últimos anos, constata-se uma aposta na formação NGRHM, no NPA e no NIF, núcleo um pouco esquecido, até este momento. Esta falta de formação é especialmente sentida na área antifraude, dado que os funcionários, colocados anteriormente neste serviço,

²⁹ O anterior Director de Alfândega-Adjunto (cuja comissão terminou em 31 de Janeiro de 2005), para efeitos de formação, atendendo a que a maioria das suas funções estariam relacionadas com o NPF, foi considerado com integrante deste núcleo.



desempenham, actualmente, tarefas noutros núcleos, com as vantagens originadas pela mudança e inconvenientes devidos a algum défice de formação, experiência e estabilidade tão necessária nesta área. Verifica-se, também, pela observação da Tabela 2, que no ano de 2005, existiu um decréscimo da formação no dirigente máximo e no NPF.

Tabela 2 – Horas de formação e respectivas percentagens em 2005.

	DIRECTOR	DIRECTOR ADJUNTO	NGRHM	NIF	NJ	NPA	NPF
HORAS	61	21	150	413	30	282	74
TAXA	5,92%	2,04%	14,55%	40,06%	2,91%	27,35%	7,18%

Fonte: NGRHM

Na Figura 22, pode-se observar o quadro de assiduidade na Alfândega de Aveiro no ano de 2005.

Relativamente a este indicador constata-se que, no ano de 2005, o número de dias de ausências³⁰ foi de 864 dias. Assim, a taxa de ausência³¹ nesse ano foi de 6,89%.

Neste cálculo foram excluídos as férias dos funcionários, fins-de-semana e feriados, o que leva a considerar como 220 o número de dias trabalháveis por funcionário (o total de dias trabalháveis na Alfândega de Aveiro é assim de 12 540 dias).

Sublinhe-se que só um funcionário esteve 204 dias de baixa por doença, o que, se tal não ocorresse, colocaria a Alfândega de Aveiro praticamente dentro da manutenção do objectivo limite de 5%, que tem vindo a constituir uma meta da DGCI nos últimos anos, como se constata pelos diversos planos e relatórios de actividades.

As faltas por doença representaram 54% do total de faltas, totalizando 545 dias. Excluindo as ausências por conta do período de férias com 15%, têm também bastante representatividade, as faltas para assistência a filhos e a familiares doentes que, no seu conjunto, representam aproximadamente 13% e as faltas dadas ao abrigo do estatuto de trabalhador estudante com 6%.

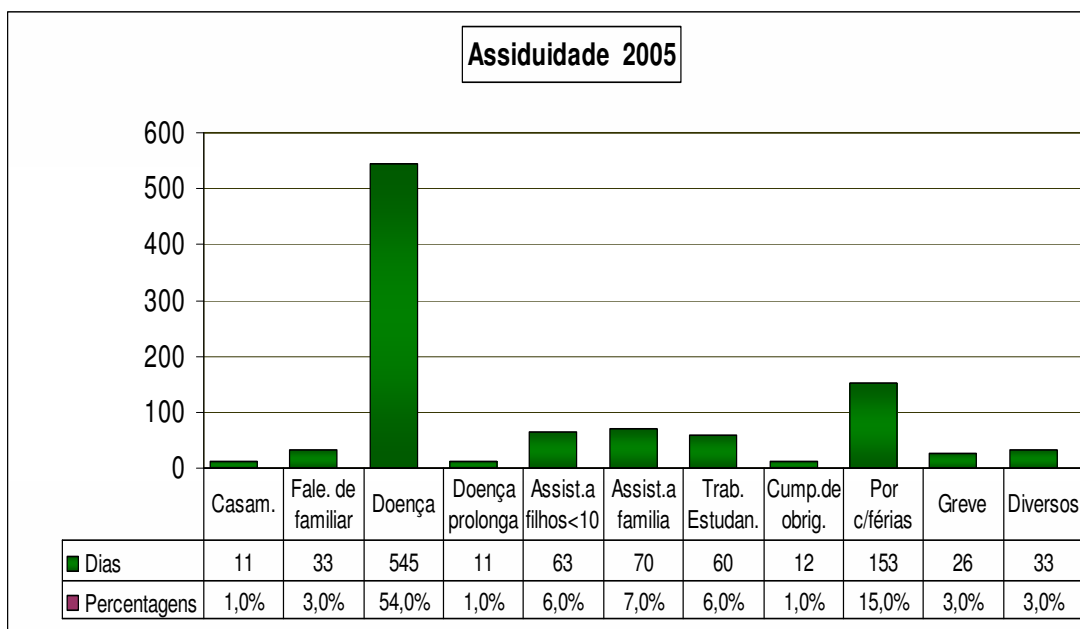
Assinale-se a inexistência de faltas por maternidade e paternidade, algo atípico na Administração Pública, mas que no fundo é sintomático de um quadro de recursos humanos com elevada idade média.

³⁰ Este conceito abrange todos os dias de ausência, excluindo as férias e as faltas por conta do período de férias do ano corrente ou do ano seguinte.

³¹ Calculada através da seguinte fórmula: número de dias de ausência / (número de dias potencialmente trabalháveis* número de efectivos) * 100



Sublinhe-se que, em 2005, foram gozados 1448 dias de férias, *i.e.*, 25 dias em média por funcionário.



Fonte: NGRHM

Figura 22 – Faltas mais representativas em 2005.

É referido no relatório de avaliação n.º 395/2005, da Inspeção-Geral de Finanças, relativo ao desempenho das alfândegas no biénio 2002/2003, que é necessário reduzir as altas taxas de absentismo, devendo merecer, por parte da DGAIEC, um grande acompanhamento, tanto mais que o absentismo foi considerado, pelos diversos gestores das alfândegas, como o segundo factor mais importante na tipologia dos constrangimentos na gestão dos recursos humanos.

Assim, a diminuição progressiva do valor da taxa de ausência, com metas claramente quantificáveis, deverá ser encarada como objectivo futuro, dado o claro valor acrescentado quer para os clientes e cidadãos, em geral, quer para a gestão dos recursos humanos.

Relativamente aos horários praticados mencione-se que 45 funcionários estão com horário rígido, 6 estão com jornada contínua (1 dos quais beneficia ainda do estatuto de equiparado a bolseiro), 5 trabalham por turnos e o Director detém dispensa de horário. Existem, também, 7 funcionários que beneficiam do estatuto de trabalhador-estudante.



3.3.4. Estruturas organizativas

Pode-se considerar que a estrutura organizacional funciona como a espinha dorsal ou esqueleto, que sustenta e interliga as diferentes componentes de uma organização. Assim sendo, pode-se dizer que a estrutura organizacional pode ser definida como o conjunto de relações formais estabelecidas entre os grupos ou indivíduos que constituem uma determinada organização (Chiavenato, 1993).

As variadas formas de organização do trabalho podem ser perspectivadas nos níveis estratégicos ou macro e ao nível micro. A estrutura de divisão, a coordenação do trabalho e a própria concepção dos postos de trabalho são vistos como recursos que se devem desenvolver no sentido de se adaptarem à estratégia e aos objectivos definidos. Por outro lado, as NTIC vieram reconfigurar os postos de trabalho, permitindo uma nova visão das estruturas dos serviços, através da informatização de toda a actividade, enquanto agregado com funções diferenciadas.

As NTIC viabilizaram o incremento de rápidas alterações de fundo nos variados modelos organizacionais. Saber tirar partido, com eficácia, das novas potencialidades e oportunidades requer elevadas capacidades de liderança dos processos de mudança organizacional, inseparáveis da obtenção de benefícios. Em termos mais pragmáticos, as NTIC constituem as portas de entrada do cliente e do cidadão nos serviços, permitindo o uso de diversas fontes de contacto com a organização, encurtam as distâncias e tornam, também, as organizações mais achatadas, *i.e.*, com menos níveis hierárquicos, restringindo e encurtando, simultaneamente, os circuitos de decisão, o que significa maior rapidez e lucidez nas mesmas.

Na presente subsecção analisarei essencialmente, a estrutura organizacional em termos dos três principais itens que a integram: a complexidade, a formalização e a centralização.

3.3.5.2. Generalidades

As mudanças na estrutura implicam uma modificação dos mecanismos de controlo e de coordenação, do perfil necessário para determinadas funções e do número de níveis hierárquicos, com o consequente aumento da autonomia de cada função.



Na Alfândega de Aveiro, em termos de estrutura, as mudanças essenciais desde a adesão de Portugal à UE, ocorreram essencialmente em 1993, data da publicação do Dec-Lei 324/93, que se correlaciona com a institucionalização do MUE e, posteriormente, em 2000, através da Portaria 705-A/2000, que coincidiu praticamente com a entrada em vigor da terceira fase da UEM. Mais recentemente, por necessidades sentidas de reorganização dos serviços, em 2004, foi novamente alterada a estrutura, através da Portaria 1067/2004 e do Despacho 23442/2004.

Por outro lado, em termos de alterações de dirigentes máximos sublinhe-se que desde 1980 a Outubro de 1990 existiu um responsável; após esta data, e até Março de 1997, existiu outro dirigente; posteriormente e até Julho de 2004 um terceiro responsável; sendo que nesta data foi nomeado o actual Director da Alfândega de Aveiro, em exercício.

Se, por um lado, os diplomas legais implicam principalmente alterações na estrutura da Alfândega, em termos de complexidade, o maior ou menor grau de centralização depende mais do perfil do responsável máximo, sendo que a formalização está dependente e é transversal, aos dois factores anteriormente citados.

3.3.4.2. Complexidade

A complexidade segundo Mintzberg (1995), refere-se ao número de componentes e variáveis com que a organização tem de lidar. No fundo, pode-se considerar que a complexidade se refere à especialização, *i.e.*, o qual o grau de divisão do trabalho.

A complexidade pode ser estudada em termos de diferenciação horizontal, equacionando deste modo, as organizações em termos de número de tarefas executadas, e em termos de diferenciação na vertical, *i.e.*, número de graus hierárquicos ou, ainda, em termos espaciais ou geográficos no que respeita à dispersão da organização por vários locais de trabalho (Mintzberg, 1995; Lawrence e Lorsch, 1973).

Neste âmbito, estabelecemos, também, vários períodos escalonados de 1965 a 1992, de 1993 a 1999 e pós-1999, que permitem melhor compreender a evolução temporal da complexidade estrutural da Alfândega de Aveiro



Período de 1965 a 1992

Até 1992, a organização base da então Delegação Aduaneira extra-urbana de Aveiro assentava na estrutura baseada na Reforma Aduaneira de 1965. Em grandes linhas, as actividades desempenhadas eram os seguintes:

- Conferência, verificação e saída de despachos de importação, exportação, reexportação, transferência, baldeação, trânsito e cabotagem;
- Cobrança e superintendência no imposto de pescado;
- Arrecadação de direitos e demais imposições a cargo das alfândegas;
- Armazenagem de mercadorias;
- Instrução dos processos fiscais e julgamento dos processos fiscais sumários.

Em 1989, em termos de recursos humanos existiam na Alfândega de Aveiro 48 funcionários, dos quais cerca de 80% eram do grupo P.T.Profissional, só 13% detinham formação de nível superior, com uma média de permanência na DGAIEC 18 anos.

A preocupação essencial era a cobrança de direitos aduaneiros e outras imposições a cargo das alfândegas, respeitantes às mercadorias que chegassem ao território aduaneiro nacional, procedendo ao seu desembaraço através do despacho. Após adesão à UE em 1986, a tributação das mercadorias passa a basear-se na Pauta Aduaneira Comum, significando isto, que os direitos aduaneiros cobrados consideram-se como recursos próprios comunitários e, como tal, tais verbas passam a ser transferidas para o orçamento da UE³². Simultaneamente entra em vigor o Código do IVA.

Entre outras tarefas executadas na Alfândega de Aveiro, pelo P.T.Profissional, designadamente na carreira de verificadores auxiliares aduaneiros, competia-lhes proceder à conferência exaustiva de descarga das mercadorias chegadas por via rodoviária, marítima ou eventualmente ferroviária³³. Também lhes competia efectuar a revisão de bagagem a passageiros e tripulantes de navios, especialmente de pesca, participar em equipas de fiscalização e coadjuvar os restantes funcionários. Efectuavam, ainda, o controlo no actual

³² Esta mudança é feita de forma gradual, existindo durante alguns anos uma aproximação das taxas então previstas pela Pauta dos Direitos de Importação à Pauta Aduaneira Comum. Assim, quando a taxa de direitos previstos na Pauta Aduaneira Comum fosse superior à taxa nacional (taxas de direitos de importação), não era o operador económico que suportava tal encargo mas sim o Estado Português. Outras alterações operacionais de fundo foram vertidas na circular 49/85, Série I, da ex-Direcção-Geral das Alfândegas.

³³ Esta conferência de mercadorias poderia consistir em pesagem, medição, contagem, marcação, selagem, abertura, movimentação, manipulação, fecho e guarda.



Cais Comercial Norte e Cais Sul, ambos de carga marítima geral, no Cais Industrial, para óleos minerais e produtos químicos, e no Cais da Gafanha, no âmbito de produtos da pesca, fiscalizando entradas, saídas, circulação e armazenagem de mercadorias nestas áreas fiscais.

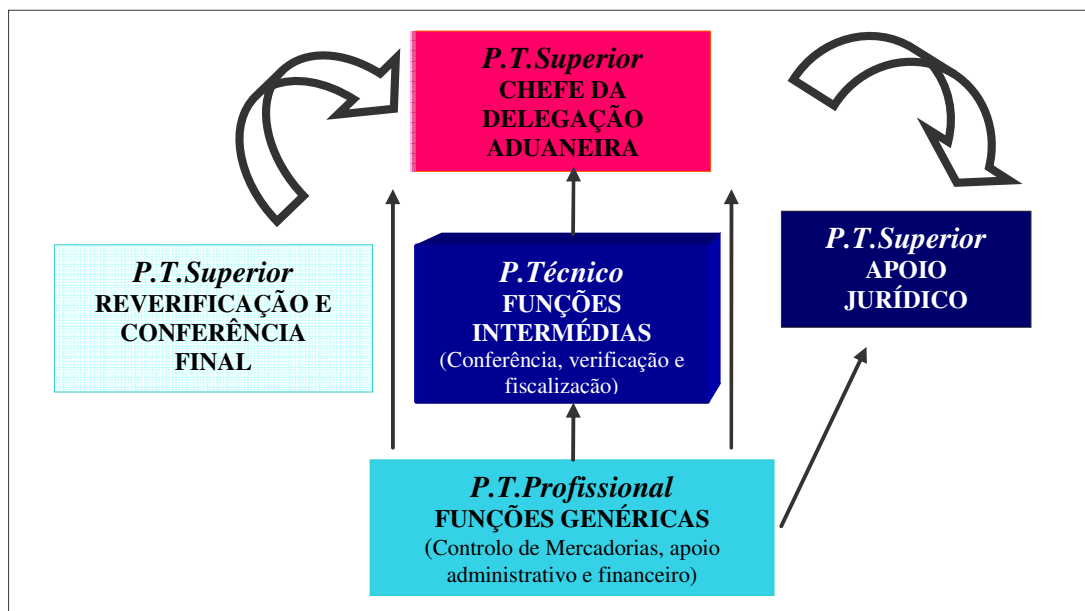
O controlo de mercadorias transportadas por via rodoviária era desenvolvido num terminal com condições deficitárias, em Cacia, e, eventualmente, na estação ferroviária de Aveiro, para mercadorias transportadas por esta via. Dentro do grupo P.T.Profissional algumas tarefas, como *e.g.* conferir os manifestos de carga transportada, legalização de conhecimentos de embarque, efectuar o controlo de depósitos e cauções, preparar a conta anual de gerência e classificar as despesas públicas estavam reservadas à carreira dos secretários aduaneiros.

Os funcionários do grupo P.Técnico exerciam funções de conferência de despachos e verificação de mercadorias, para efeitos de classificação pautal, de determinação de origem e de valor aduaneiro, o que possibilitaria a correcta tributação em termos aduaneiros, funções onde detinham completa autonomia. Como se compreende, esta era considerada a tarefa mais nobre das alfândegas, na qual estavam envolvidos funcionários exímios, quais “bibliotecas ambulantes”, e que disso se orgulhavam.

O P.Técnico, também executava liquidações diversas para mercadorias destinadas a leilão e fiscalização externa diversa, designadamente inspecções e auditorias a empresas, operações de controlo de mercadorias em circulação, visitas aduaneiras a navios, coordenação de P.T.Profissional na revisão de bagagem a tripulantes e passageiros de navios, assim como a chefia de outras tarefas efectuadas por estes, e ainda, o desenvolvimento de operações conjuntas com a Brigada Fiscal da Guarda Nacional Republicana.

Dos três funcionários do P.T.Superior, então existentes, um era o chefe da Delegação Aduaneira, um segundo responsável pelas questões jurídicas, principalmente a instrução de processos de crimes, contra-ordenações e transgressões e, também, encarregado pela instrução administrativa de processos para leilão de mercadorias abandonadas, achadas ou arrojadas. Acumulava ainda funções de nomeação de P.T.Profissional para serviços externos. O terceiro elemento era, de um modo geral, destacado pela ex-Alfândega do Porto e exercia funções de reverificação de despachos de mercadorias, assumindo cargos de chefia para que fosse pontualmente nomeado. Na Figura

23, pode-se observar o organograma da Alfândega de Aveiro, que demonstra, de uma maneira muito sintética, o que acabou de ser descrito.



Elaboração própria

Figura 23 – Organograma da ex-Delegação Aduaneira de Aveiro até 1992.

Pode-se considerar a existência de cinco divisões ou especializações distintas:

- A direcção, reservada a P.T.Superior;
- Os serviços de reverificação e conferência final da competência de P.T.Superior;
- Os serviços de apoio jurídico, coordenados por P.T. Superior;
- Os serviços técnicos de conferência e verificação dos variados tipos de despachos e fiscalização externa diversa desenvolvidos pelo P.Técnico;
- O conjunto das funções relativas, por um lado, ao serviço de controlo de mercadorias e, por outro lado, a serviços de apoio administrativo e financeiro efectuado por P.T.Profissional.

Em termos de complexidade horizontal é possível considerar que a diferenciação existente era limitada e condicionada por diversos factores, designadamente a simplicidade cognitiva das tarefas desempenhadas pelo P.T.Profissional. No P.Técnico, não existia qualquer tipo de especialização.



Assim sendo, verifica-se que em termos de diferenciação horizontal existiam cinco níveis, pese embora as tarefas assumissem um grau algo elevado de variabilidade.

Em termos de diferenciação vertical, de uma forma genérica, teríamos na base o P.T.Profissional que, na maioria das actividades, respondiam directamente perante o chefe da Delegação Aduaneira. Contudo, determinadas tarefas eram efectuadas sob dependência hierárquica de P.Técnico, ou do responsável pelos serviços de apoio jurídico. No nível intermédio existia o P.Técnico, que responde hierarquicamente perante o chefe da Delegação Aduaneira. Num nível superior situavam-se serviços de reverificação e de apoio jurídico relativamente autónomos, mas sob dependência hierárquica do dirigente máximo; e, finalmente, no topo da organização, o chefe da Delegação Aduaneira. Pode-se, portanto, considerar a existência de quatro níveis de diferenciação vertical.

Em termos físicos a Alfândega de Aveiro, desde Abril de 1991, passa a funcionar nas instalações da TIRTIFE, SA³⁴, empresa com sede no Lugar dos Moinhos, Aveiro, criada para aproveitar condições que o MUE possibilitaria, funcionando como centro logístico de distribuição de mercadorias e de depósito temporário, para onde se deslocaram os serviços aduaneiros.

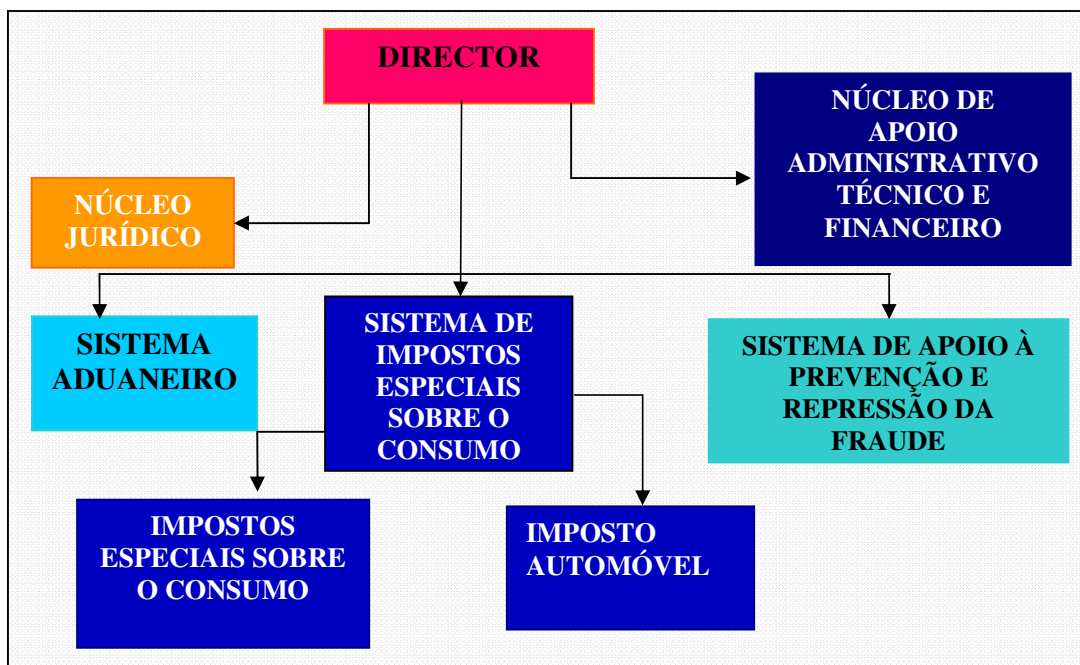
Período de 1993 até 1999

Com o início do MUE, em 1993, ocorreram alterações significativas. O Tratado de Maastricht “condiciona” a UE a mudanças constantes e profundas decorrentes da abertura crescente aos “países terceiros” e de um maior desenvolvimento das relações externas. No sentido de adaptar as alfândegas a este novo contexto ambiental é publicado o Dec-Lei 324/93.

Por outro lado, as negociações no âmbito dos acordos da OMC e a introdução de tarifas mais favoráveis pela UE, em benefício dos países em vias de desenvolvimento, vêm conduzir a uma redução, e até mesmo eliminação, em alguns casos, dos direitos aduaneiros. Assim, o papel tradicional desempenhado pelas alfândegas, face a um dos fenómenos mais importantes dos últimos 50 anos, teve que se adaptar à nova situação ambiental externa, condição *sine qua non* de sobrevivência.

³⁴ Actualmente pertence à empresa Aveiro-Polis -Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Aveiro, SA.

Em 1993, a Delegação Aduaneira de Aveiro adquire o estatuto de Alfândega e passa a estar dividida em três sistemas funcionais: o sistema aduaneiro para gestão da fronteira exterior comum da UE; o sistema de prevenção e repressão da fraude; e o sistema de impostos especiais sobre o consumo, dividido em núcleos IEC e IA (vd. Figura 24).



Elaboração própria

Figura 24 – Organograma da Alfândega de Aveiro de 1993 até 1999.

É institucionalizado o núcleo jurídico, existindo, também, um núcleo de apoio administrativo e financeiro.

A dualidade orgânica que engloba a área vocacional e tradicional das alfândegas e os aspectos fiscais são cada vez mais notórios; e, se por um lado, tenha enriquecido o tecido orgânico, não evitou, por outro lado, alguns problemas de disfuncionamento na articulação com outros organismos que actuavam no mesmo sector tributário do Estado.

Em termos de diferenciação horizontal, constata-se uma maior especialização em relação à estrutura existente em 1992, pois passam a existir tarefas discriminadas com sectores constituídos por funcionários do grupo de P.T.Superior, P.Técnico e P.T.Profissional, que desempenham a sua missão de acordo com a área onde intervêm. No sistema aduaneiro desempenham funções quase 50% dos 37 funcionários colocados nesta Alfândega e 2 funcionários estão colocados no núcleo jurídico, sendo que os restantes



ficam divididos, quase equitativamente, pelo sistema de IEC, pelo sistema de apoio à prevenção e repressão da fraude, e finalmente, pelo núcleo de apoio administrativo, técnico e financeiro. No topo da hierarquia encontra-se o Director de Alfândega.

No que respeita ao sistema de apoio à prevenção e repressão da fraude passa a existir, a partir de Janeiro de 1994, uma triplicidade funcional, que consiste: no sector de informação direccionado para a recolha de informação, a análise de risco e a alimentar e a recolher de dados sobre todas as acções desenvolvidas; no sector de operações imediatas, destinado a operações de fiscalização com carácter temporal limitado ou urgente; e no sector de acções de prevenção e repressão da fraude, direccionado para inspecções a empresas, varejos e controlos de destino (mercadorias, para as quais foi estabelecida uma tributação mais favorável em função da sua transformação destino final), onde intervêm dois funcionários do P.T.Superior, recém-licenciados em auditoria, coadjuvados por dois elementos do P.T.Profissional.

Pode-se afirmar que, este contexto, alarga a divisão social do trabalho, na horizontal, passando a existir nove níveis, o que acarreta quer benefícios provenientes de uma superior motivação dos funcionários, como a derivada de maior especialização.

Relativamente à diferenciação vertical passa a existir uma estrutura com funcionários na base a desempenharem funções operacionais, com dois graus de chefias no nível intermédio, o núcleo jurídico e pessoal de apoio, fora da linha hierárquica, dependentes do dirigente máximo, e o Director no nível estratégico. Em termos de diferenciação na vertical pode-se, assim, constatar que se mantém a existência de quatro níveis, o que nos recorda as cinco componentes chave da organização, identificadas por Mintzberg (1995).

Em termos geográficos desaparece o terminal de Cacia, mantendo-se, praticamente inalterável, a restante estrutura, neste aspecto específico.

Período pós-1999

A estrutura da Alfândega de Aveiro veio a ser novamente alterada através da Portaria 705-A/2000, que define, no seu articulado, que as alfândegas na prossecução das suas actividades passam a dispor de quatro núcleos essenciais: o Núcleo de Procedimentos



Aduaneiros e Fiscais (NPAF); o NIF; o NJ; e ainda o NGRHM. Simultaneamente, este diploma legal define as competências genéricas destes núcleos.

Relativamente à estrutura existente, verifica-se, em termos práticos, que o NJ se mantém sem alterações, enquanto o sistema de prevenção de repressão da fraude muda de designação e passa a designar-se por NIF, adoptando uma estrutura bipartida em sector de informações e sector de fiscalização. O NPAF passa a incluir o sector IEC, o sector de veículos automóveis, o sector de importação, o sector de conferência final e regimes aduaneiros económicos e suspensivos e o sector de apresentação de mercadorias, exportação e trânsito. Deste modo, o NPAF passa a constituir um mega núcleo com quase 72% dos funcionários. Tal vai condicionar a sua divisão, um pouco à revelia do espírito da lei, em diversos sectores.

Como inovação surge o NGRHM, que passa a abranger o extinto sistema de apoio administrativo técnico e financeiro. Este núcleo, contudo, em termos objectivos, não chega a ser institucionalizado na Alfândega de Aveiro. Os serviços que deveriam estar abrangidos por este núcleo, *i.e.*, os serviços de secretaria e expediente geral, contabilidade, tesouraria e arquivo funcionam sem uma liderança e vector de actuação uniformes. Por outro lado, é através deste diploma que se concebe a figura de Director de Alfândega-Adjunto, sem qualquer relevância prática, esvaziado de tarefas atribuídas por lei.

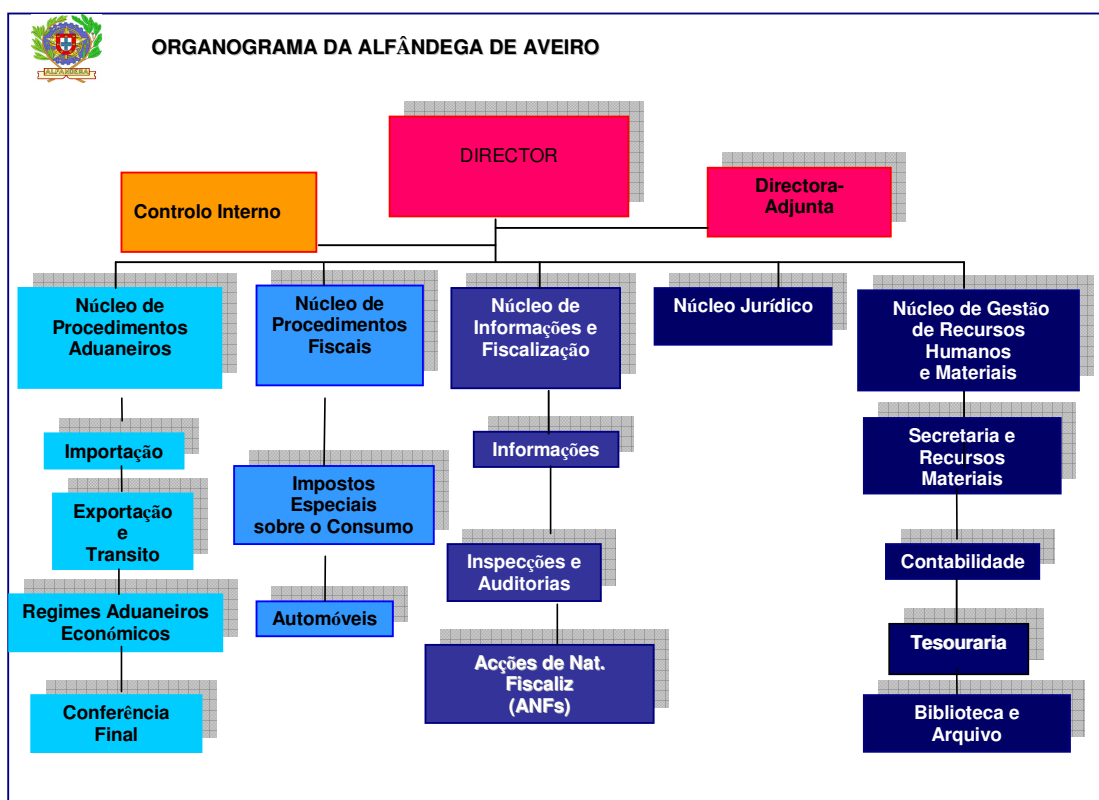
Assim, em termos formais, a complexidade horizontal aparentemente diminuiu. No entanto, o que se constatou em termos pragmáticos foi exactamente o contrário, verificando-se uma maior especialização nas tarefas, principalmente no NPAF que passa a estar dividido em cinco sectores com funções autónomas e diferenciadas.

Pode-se dizer que passam a existir 12 níveis de complexidade horizontal. Em termos verticais, as estruturas tornam-se mais curtas ou enxutas, pois as chefias intermédias diminuíram um nível, passando agora a existir somente três níveis hierárquicos.

Contudo, a aplicação da Portaria 705-A/2000, não foi concretizada na Alfândega de Aveiro, em parte devido a uma perspectiva algo conservadora do então Director da Alfândega de Aveiro e pelo seu olhar céptico sobre a estrutura organizacional preconizada por este diploma. Em parte, tal é justificável, dado que a implementação desta Portaria daria origem a um núcleo envolvendo cerca de 75% dos recursos humanos vinculados à Alfândega de Aveiro.

O normativo em análise é alterado pela Portaria 1067/2004, que relativamente à estrutura das alfândegas, a única mudança que propõe é tornar facultativa, sob proposta do Director da Alfândega ao Director-Geral da DGAIEC, a constituição dos quatro núcleos acima mencionados, alterando, em questões de pormenor, as competências destes núcleos³⁵.

Finalmente, através do despacho 23442/2004, o NPAF é seccionado em NPA e NPF, como o bom senso apontava. No início de 2005, a Alfândega de Aveiro, de acordo com este novo normativo, passa a estar dividida, estruturalmente, em cinco núcleos. Por outro lado, no início de 2006, é instituído o NGRHM, como se pode observar na Figura 25.



Elaboração própria

Figura 25 – Organograma da Alfândega de Aveiro em 2006.

Esta é actual estrutura da Alfândega, a qual se encontra razoavelmente adequada à estratégia seguida por esta unidade orgânica.

Em termos de diferenciação horizontal a estrutura torna-se mais complexa,

³⁵ Este diploma coincide com a chegada a Aveiro do actual Director, o que de algum modo, atendendo o seu apego às novas NTIC, veio influenciar a introdução da nova estrutura organizacional.



passando a existir 16 níveis. A diferenciação vertical está interligada e condicionada, reciprocamente, pela diferenciação horizontal. Contudo, é a amplitude de controlo que determina o número de níveis hierárquicos, ou se quisermos, a altura do organograma, que, como se sabe, são inversamente proporcionais.

Deste modo, o achatamento para que tendencialmente se inclinam as organizações actuais, com o objectivo de melhorar os fluxos de comunicação e informação, de desburocratizar, de assegurar uma maior flexibilidade e garantir o envolvimento dos recursos humanos disponíveis, tendo como base a descentralização e a delegação de autoridade, também ocorreu na Alfândega da Aveiro.

Por outro lado, com a chegada, em meados de 2004, de um novo Director, orientado para uma perspectiva organicista e com uma visão totalmente oposta à anterior chefia que tinha durado sete anos, apostando na adopção fervorosa das novas NTIC, designadamente na utilização sistemática de correio electrónico, Internet, sistema de controlo interno global, com designação de chefias sem nexo causal com a posição hierárquica e comunicação informal, vem trazer uma nova perspectiva de desenvolvimento na Alfândega de Aveiro. O futuro dirá se a mudança radical será útil, em termos estratégicos para Alfândega de Aveiro ou se o caminho a seguir deveria ter sido, no sentido de incrementar mudanças mais suaves e faseadas. Na Tabela 3 pode-se ver, através de quadro-resumo, a evolução dos diversos níveis hierárquicos desde 1965 até aos tempos actuais.

Tabela 3 – Níveis hierárquicos entre 1965 e 2006.

Níveis hierárquicos	Períodos			
	De 1965 a 1992	De 1993 a 1999	De 2000 a 2005	Em 2006
Na vertical	4	3	3	3
Na horizontal	5	9	12	16

Fonte: elaboração própria

3.3.4.3. Formalização

A formalização refere-se ao grau de precisão na definição de tarefas e ligações. No fundo, relaciona-se com o grau de padronização de tarefas, com os métodos, processos e procedimentos que fazem parte da organização ou que envolvem o controlo do comportamento organizacional dos funcionários (Robbins, 1996). Se a formalização das



tarefas serve para as organizações aumentarem a sua eficiência na gestão de recursos, com a formalização de processos, a organização é capaz de pré-planear as suas respostas face a uma enorme variedade de factores que a influenciam, e dar sempre a mesma resposta a essa diversidade.

Quando uma organização aumenta a formalização, isto quer significar que a mesma tenta tornar as acções individuais mais previsíveis; quando diminui a formalização pretende tirar partido das capacidades individuais, no sentido de aproveitar a flexibilidade, criatividade e inovação no sentido de agilizar as respostas a problemas específicos (Hall, 1996).

Dentro de uma dada organização a formalização pode variar de acordo com o grau de complexidade das tarefa a executar.

De modo geral, a formalização pode valorizar as tarefas que o titular das funções deve executar, inscrevendo-se a análise a uma perspectiva mecanicista da divisão do trabalho na qual cada trabalhador é considerado um mero executante dentro de um esquema cuidadosamente detalhado, cujos limites não pode extravasar (Bilhim, 2001). Em contrapartida, de acordo, também, com este autor, a formalização pode valorizar as missões e os objectivos a alcançar, numa visão dita organicista, definindo a responsabilidade de cada um relativamente aos objectivos globais da organização, e mantendo uma voluntária fluidez dos mecanismos operacionais.

Da mesma forma que para a análise da complexidade, também procedemos à análise da formalização por períodos até 1993 e pós-1993.

Período até 1993

Na Alfândega de Aveiro, pode-se dizer que, até 1993, existia uma elevada definição das tarefas, métodos e procedimentos a executar. No entanto, se a totalidade das actividades desempenhadas pelo P.T.Profissional era predefinida, relativamente a actividades mais complexas executadas pelo P.T.Superior e P.Técnico, existia uma margem de manobra superior.

Em termos técnicos, a actividade aduaneira estava essencialmente subordinada pelo Regulamento das Alfândegas de 1941, o qual, embora sofrendo diversas alterações,



descrevia em pormenor toda a actividade a desenvolver pelos serviços e funcionários³⁶. Este diploma, embora não tenha sido expressa ou tacitamente revogado, encontra-se quase totalmente retalhado pelo corpo legislativo nacional e comunitário, o que origina praticamente a sua não utilização, pelas dúvidas que surgem na sua implementação e utilidade.

Por sua vez, o Dec-Lei 252-A/89, apesar de clarificar quais as competências das diversas carreiras dos recursos humanos da DGAIEC, em termos de implicações para o grau de formalização para a Alfândega de Aveiro, estas são desprezíveis. Pode-se, também, afirmar, com segurança, que a adesão à UE em 1986, em termos de formalização, não acarretou qualquer alteração para o funcionamento dos serviços. De facto, para a generalidade das alfândegas, incluindo a de Aveiro, a estrutura existente continua a ser mecanicista, com elevada formalização, transversal a toda a organização, das tarefas e da comunicação.

Período pós-1993

Após 1993, a vertente tradicional, das alfândegas não desapareceu, mas passa a exercer-se só em relação a “países terceiros”, tendo como base o Código Aduaneiro Comunitário, as respectivas Disposições de Aplicação e a Pauta Aduaneira Comum, o que significa que o seu campo de actuação fica muito restringido.

No Relatório da Comissão para a Reorganização dos Serviços Aduaneiros (RCRSA)³⁷ – 1º Volume, apresentado em 1998 –, no discurso proferido pelo Ministro das Finanças, António de Sousa Franco, aquando da posse dos elementos desta comissão, é referido que, depois de 1993, a sobrevivência da DGAIEC foi assegurada à custa de uma substancial mudança de funções, com repercussões em todos os níveis, particularmente nos

³⁶ Como curiosidade menciona-se, e.g., o n.º 2 do art.º 260, deste Regulamento, que relativamente à forma de exarar a verificação pelos funcionários, em despachos, decretava:

“Quando além da conferência geral da declaração, verificar a qualidade das mercadorias de todos ou de alguns volumes, escreverá respectivamente:

a) Confere a declaração. Verifiquei a qualidade; b) Confere a declaração. Verifiquei a qualidade dos volumes”.

³⁷ Esta comissão foi criada pelo Despacho 162/96-XIII, de 08 de Abril de 1996, do Senhor Ministro das Finanças, na dependência dos Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, e era constituída por personalidades nacionais de reconhecida competência e valências técnicas diversificadas.



domínios da fiscalização, que passa a privilegiar os mecanismos de controlo contabilístico e a fiscalização externa do território e dos sistemas de informação.

Se o MUE originou, após 1993, uma redução da actividade das alfândegas, houve necessidade, por um lado, de adoptar, face à aceleração do comércio internacional e ao desenvolvimento de novas tecnologias, procedimentos novos, simplificados e céleres e, por outro lado, “obriga” à existência de mecanismos de fiscalização mais exigentes e criativos, mediante o desenvolvimento e o reforço de processos de análise de risco, de controlo interno, de inspecções a empresas e outras acções de investigação aduaneira e fiscal.

Nesta lógica, a formalização, após 1993, apresenta uma gradual mas contínua tendência a diminuir, que acompanha a nítida propensão para a descentralização adoptada pela DGAIEC, mas que é diferenciada em termos das variadas actividades analisadas. No sector relacionado com tarefas de apoio administrativo, técnico e financeiro, e no sistema aduaneiro e jurídico, o grau de formalidade praticamente manteve-se constante. No entanto, nas recentes tarefas a desempenhar em matérias relacionadas com IEC, por se tratar de matérias novas e, portanto, ainda não estandardizadas, constata-se pouca formalização. O mesmo ocorre com as novas tarefas desempenhadas no âmbito do sistema de prevenção e repressão da fraude e, fundamentalmente, nas novas tarefas de inspecção em empresas, em que, se os comportamentos e processos gerais podem, de alguma maneira, ser formalizados, o mesmo não acontece com o desenrolar específico e concreto da actividade.

Por outro lado, a formalização numa organização que lida com cobrança de impostos, por obediência a princípios de equidade e de igualdade e isenção, ocorre porque a mesma tem que ter cuidados acrescidos na definição exhaustiva de determinadas tarefas, reduzindo a capacidade discricionária da administração. Acusações de favoritismo, numa organização como a Alfândega de Aveiro, poderão ser demolidoras, originando confusão de regras e adversidades diversas, afectando de sobremaneira a organização.

A formalização pode aqui funcionar no sentido de evitar práticas incorrectas por parte de alguns funcionários, que afectariam todos os seus clientes e cidadãos, prejudicando o “negócio” desenvolvido pela Alfândega.

No entanto, a partir de Dezembro de 1998, e até ao fim do ano seguinte, foi publicada diversa legislação nova, designadamente, a Lei Geral Tributária, o Regime Complementar do Processo de Inspeção Tributária, o Código de Processo Administrativo,



o Código do Procedimento e do Processo Tributário, o Código dos IEC, e estabelecidas as medidas de modernização administrativas através do Dec-Lei 135/99, de 22 de Abril, que, de algum modo, standardizaram, as tarefas desempenhadas na Alfândega de Aveiro.

A partir da publicação da Portaria 705-A/2000, a definição das competências das alfândegas, em matéria de trâmites de serviços operativos e de apoio, passam a estar definidos, de uma maneira exaustiva, no art.º 22 deste diploma.

Pode-se afirmar que, se em termos de formalização de funções, a executar por cada núcleo funcional, existiu um aumento da formalização, no que respeita à aplicação de especificações do comportamento ao próprio posto de trabalho, esta sofreu alterações no sentido antagónico.

A partir do início do ano de 2005, com a adopção de um novo paradigma de gestão, baseado nas NTIC, e com a Alfândega de Aveiro dividida em cinco núcleos fundamentais, nos termos do Despacho 23442/04 (vd. Figura 25), pode-se afirmar, sem qualquer margem de dúvida, que a formalidade diminuiu acentuadamente. Os coordenadores dos núcleos NIF e NPA, e a Directora de Alfândega-Adjunta passam a ser recém-nomeados funcionários do grupo P.T.Superior, que tinham ingressado nas alfândegas em fins de 1999, sendo que o NPF passa a ser coordenado por um funcionário do grupo P.Técnico. O NJ e o NGRHM passam a liderados por funcionários do grupo P.T.Superior com bastante experiência e o ex-Director de Alfândega-Adjunto é investido com de funções de controlo interno³⁸. E, embora se possa referir que muita da cultura organizacional aduaneira se extinguiu, deve-se dizer que irrompe uma perspectiva mais determinada para alcançar objectivos.

Ora, esta forma inovadora de gestão, reduz drasticamente a formalização. Tal desencadeia a comunicação informal, como consequência de um relacionamento e interacções espontâneas entre as pessoas, as quais transcendem as relações formais, o que se traduz em disposições e atitudes mais baseadas na opinião e não tanto em imposições formais verticalmente impostas.

³⁸ Trata-se de uma aposta algo inovadora, criada um pouco ao arrepio da legislação formal, dado que existe a nível central uma Direcção de Serviços de Auditoria Interna, não estando previsto este tipo de actividades nas alfândegas. Prevê-se, portanto, “sol de pouca dura” para estas funções de controlo interno. Por outro lado, o funcionário em causa encontra-se em vias de requerer a aposentação.



3.3.5.2. Centralização

Para Bilhim (2000), a centralização (*locus* de decisão), refere-se à distribuição de poder nas organizações, ou seja, à distribuição de autoridade no processo de decisão. Uma organização centralizadora é aquela que concentra as decisões num único indivíduo, grupo de indivíduos ou departamento, ao passo que uma organização descentralizada dispersa a tomada de decisão por vários locais (Mintzberg, 1995).

Na prática, o que se verifica é que as organizações nunca são totalmente centralizadoras ou descentralizadas, situando-se sempre num determinado ponto intermédio. Esta variável deve, então, ser assumida como percorrendo diversos escalonamentos ou gradações, como um *continuum*, entre dois extremos possíveis.

Segundo Cunha et al. (2003), daqui resulta ser mais correcto falar em grau de centralização/descentralização. Na prática, o problema que se coloca, é o de saber se existe delegação de autoridade ou não. Fundamentalmente, o grau de centralização depende do comportamento do responsável máximo e das suas convicções quanto às vantagens ou inconvenientes da escolha feita.

A descentralização nas organizações burocráticas significa uma delegação da tomada de decisão nos subordinados, mas ficando estes sujeitos a supervisão pela hierarquia. Pode-se dizer que se trata de uma delegação de autoridade em hierarquias inferiores para certas áreas, mas com um controlo das hierarquias superiores sobre as principais decisões da organização (Mintzberg, 1995).

Conforme Chiavenato (2004), numa organização muito centralizada, não existe uma relação de confiança para delegar o poder, enquanto nas outras há uma maior “anuência” para que os funcionários desempenhem tarefas de modo mais autónomo. A delegação de autoridade resulta da necessidade de repartir responsabilidades sobre diversas tarefas, para níveis hierárquicos mais baixos pois os gestores de topo não abarcam todos os assuntos, permitindo, assim, uma mais rápida e correcta tomada de decisão, com maior motivação e aprendizagem pelos funcionários.

Nesta medida, estabelecemos, analogamente, vários períodos sistematizados até Outubro de 1990, de Novembro de 1990 a Março de 1997, de Abril de 1997 a Junho de 2004 e pós-Junho de 2004, que permitem melhor entender a evolução do grau de centralização estrutural da Alfandega de Aveiro.



Até Outubro de 1990

A actual Alfândega de Aveiro foi coordenada, até Outubro de 1990, por um responsável que exerceu esse cargo de chefia durante cerca de uma década. No entanto, estamos a falar de uma organização com pouco peso na estrutura aduaneira nacional, e importância bastante reduzida, pois era uma estância aduaneira com pouco movimento de importação ou exportação e que detinha apenas a estatuto de Delegação Aduaneira. Além disso, este departamento era constituído por menos de meia centena de funcionários, dos quais cerca de 80% eram do grupo P.T.Profissional, com habilitações escolares muito reduzidas e cuja formação profissional era quase nula, como se observa na Figura 20. O estatuto de Delegação Aduaneira significava a sua subordinação à ex-Alfândega do Porto.

Deste modo, se em questões operacionais existia alguma autonomia, em termos de gestão de recursos humanos, financeiros e materiais, verifica-se uma total controlo e dependência de decisão na ex-Alfândega do Porto, actual Direcção Regional de Contencioso e Controlo Aduaneiro do Porto.

A sua estrutura detinha um baixo grau de especialização, com elevada formalização. Além disso, o difícil período de adesão à UE em 1986 originou metamorfoses diversas, em termos de objectivos organizacionais, acarretando importantes mutações na actividade desenvolvida, decorrentes das alterações na legislação aplicável, normas, procedimentos, processos e até dos formulários utilizados, nos quais se destaca, pela sua enorme importância, o “Documento Administrativo Único”. Este documento passa a ser utilizado, a partir de 1988, de uma maneira sistemática, nas trocas de mercadorias entre a UE e “países terceiros”, no âmbito da importação, exportação ou trânsito.

A estrutura da Alfândega de Aveiro era bastante simples, com pouca especialização de tarefas, como já foi atrás referido. Pode-se dizer que se tratava de uma estrutura que obedecia aos parâmetros de uma organização tipicamente “Weberiana” (Weber, 1978), designadamente, no que respeitava ao carácter formal das comunicações, racionalidade e divisão do trabalho baseado na especialização funcional, à profissionalização dos funcionários, à hierarquia de autoridade e ao respeito rigoroso pelos diplomas legais, com a distribuição de tarefas realizada, de maneira geral, de modo impessoal. Todo o trabalho era desenvolvido sem a utilização de computadores, em sistema artesanal de livros, onde se procedia a registos exaustivos de toda actividade, desde registo de correspondência,



requerimentos diversos, processos de transgressões, contra-ordenação ou crimes, entrada e saída de navios (livro de contra-marcas), despachos diversos, números de liquidação e receita atribuídos, etc.

Pode-se afirmar que a liderança exercida era do tipo carismático, adaptada às características culturais e emocionais dos funcionários e, também, preocupada com o ambiente externo. Em termos de centralização refere-se que a mesma era elevada, pese embora algumas tarefas estivessem delegadas no responsável pelos assuntos jurídicos, que também exercia funções de substituto do dirigente máximo, nas suas ausências.

Na perspectiva de Mintzberg (1995), este tipo de descentralização é designada por descentralização horizontal limitada (selectiva), por transferir parte das decisões para fora dos órgãos de linha *i.e.* para a tecnoestrutura ou *staff*. No entanto, a esmagadora maioria das decisões estavam avocadas ao dirigente máximo, pelo que dizemos que, até 1990, a estrutura existente na Alfândega de Aveiro era centralizada.

De Novembro de 1990 a Março de 1997

Neste período a Alfândega de Aveiro, embora dirigida pelo mesmo responsável teve dois ciclos totalmente independentes e díspares, cujo marco simbólico considerado é Outubro de 1993, data na qual termina a primeira comissão de serviço e inicia a segunda.

É possível observar que, até 1993 o estilo de chefia era baseado num relacionamento interpessoal, orientado para influenciar e motivar os funcionários a contribuírem empenhadamente para o sucesso da Alfândega, em estudo. Por outro lado, as condições ambientais externas eram, no essencial, estáveis, ocorrendo somente mudanças incrementais originadas pela criação de condições para a integração plena de Portugal no MUE, em 1993. Em termos de estratégia e estrutura não existiram alterações significativas. Neste período, ocorreu apenas uma mudança de instalações, o que, de alguma maneira veio a contribuir para criar um ambiente físico mais estimulante para os actores. As condições de trabalho melhoraram drasticamente, originando níveis elevados de produtividade e satisfação.

Por outro lado, no fim de 1991, inicia-se, timidamente, a informatização de algumas actividades aduaneiras, em particular o Sistema de Tratamento Automático da Declaração



Aduaneira (STADA)³⁹, que permitia validar electronicamente a declaração de importação e efectuar a liquidação automática das imposições exigíveis no designado Sistema de Liquidação Automática (SLA), com entrega dos resultados de cálculo no Sistema de Contabilidade Aduaneira (SCA), que cobria a área contabilística, garantias e de tesouraria e o Sistema de Informação para a Gestão Aduaneira (SIGA). Também, passa a existir uma base de dados pautal complementada por um sistema de impostos internos, que contribui, de forma integrada, com a liquidação, efectuando o cálculo automático da dívida exigível.

O grau de centralização, relativamente ao passado, reforçou-se. Anteriores competências delegadas passaram a ser decididas pelo responsável máximo que chamou a si o poder decisório. Sublinhe-se que, em 1993, a Alfândega de Aveiro tinha somente 37 funcionários, *i.e.*, o menor número de funcionários desde 1980. Pode-se afirmar que este tipo de liderança centralizadora estava em congruência com a organização.

No período após 1993 o ambiente humano na Alfândega de Aveiro deteriora-se. Talvez, devido a uma repentina concentração exagerada de poder os comportamentos de cidadania organizacional que se faziam sentir, a satisfação existente e o sentimento de justiça reinante na organização, foram violentamente cerceados. Surgem acusações de injustiça e perseguições, queixas no sindicato dos trabalhadores da Administração Pública, levantamento de processos disciplinares a funcionários por questões menores, que redundavam, na melhor das hipóteses, em repreensões escritas.

Com a integração no MUE em 1993, foram deslocados funcionários da Delegação de Vilar Formoso para Aveiro que não se integraram bem, o que é facilmente compreensível visto terem sido deslocados quase à força, mas que, por outro lado, vem agravar o clima negativo existente na organização. No entanto, a informatização continua em ritmo de acelerado crescimento, com novas aplicações informáticas a serem implantadas, designadamente o sistema dos impostos especiais sobre o consumo (SIC-IEC), em 1993, o sistema de fiscalidade automóvel (SFA), e, finalmente, o sistema comunitário de recolha e difusão de informação na área de prevenção e repressão da fraude (SCENT/CIS), estes dois últimos, em 1994.

Como curiosidade, elucida-se que em termos de equipamento informático, de acordo com o relatório de actividades de 1995, existiam nesse ano, para os 44 funcionários

³⁹ Instituído pelo Decreto-Lei 264/92, de 26 de Julho, cuja regulamentação foi publicada em Outubro, desse mesmo ano.



colocados nesta Alfândega, apenas 12 terminais de computador, 3 computadores pessoais e 3 impressoras.

Pese embora tenham ocorrido alterações significativas na Alfândega de Aveiro temos que dizer que o grau de centralização, durante este período, foi aumentando gradualmente, e que, quando chega ao seu termo a estrutura encontra-se quase no limiar máximo da centralização.

Período de Abril de 1997 a Junho de 2004

O dirigente que é destacado para coordenar a Alfândega de Aveiro, era um alto quadro da DGAIEC, com elevados conhecimentos de toda a problemática aduaneira, vocacionado essencialmente para as tarefas e estruturas, tendo experiência anterior de chefia e consciência plena dos problemas existentes entre os funcionários.

Com formação em economia, aliás como todos os seus antecessores, não estava vocacionado, nem academicamente preparado, para interagir com os funcionários em termos de comportamentos de liderança e de cidadania organizacional⁴⁰. Assim sendo, não consegue ultrapassar o ambiente degradado existente na organização. O empenhamento dos actores na organização torna-se fundamentalmente instrumental.

Em termos globais refira-se que o aparecimento da DGITA em 1998, a 3.^a fase da UEM em 1999, a AGT em 2000 e a Portaria 705-A/2000, afectaram de algum modo o grau de centralização que até aqui apresentava numa linha de contínua diminuição. Essa tendência acentua-se doravante. Refira-se que esta descentralização de autoridade, efectuada nos coordenadores de núcleo, era quase ilimitada, no que respeita, especificamente, à liderança e definição da estratégia do respectivo núcleo, o mesmo não ocorrendo na definição de questões técnicas, em que o Director, sobre variadíssimas questões, após as discutir com indubitável competência, decidia unilateralmente.

No Director de Alfândega-Adjunto, posição criada pela portaria atrás mencionada, foram delegadas funções de decisão favorável em processos de isenções no âmbito de veículos automóveis e outras responsabilidades diversas no âmbito de recursos humanos, materiais e financeiros.

⁴⁰ Tais como: desportivismo; virtudes cívicas, altruísmo; cortesia; comportamentos extra-papel.



Período pós-Junho de 2004

Neste período pode afirmar-se que a nova liderança se preocupava, essencialmente, numa primeira fase, em desenvolver um sistema contabilístico de controlo interno, que de uma forma agregada, contribua para uma imagem fiável, transparente e, em tempo real, das actividades desenvolvidas na Alfândega.

A ênfase é colocada na produtividade e nas tarefas mais do que nas pessoas. Deste modo, são desvalorizados os problemas reais que se vivem na organização, em termos de relacionamento interpessoal, surgindo o risco de exponenciação de problemas internos já existentes. Em termos de tarefas, existe uma forte obsessão pela utilização das NTIC, no “negócio” da unidade orgânica, desde o nível operacional ao nível estratégico.

Os meios informáticos constituem nas organizações actuais instrumentos indispensáveis no seu funcionamento. Na gestão da UE na luta contra o tráfico ilícito, é necessário o desenvolvimento crescente de trocas rápidas e a necessidade imperiosa de celeridade na informação. Por outro lado, as análises rigorosas ao desalfandegamento de mercadorias não dispensam o recurso à informatização.

Esta evolução tem sido baseada na subordinação a uma estratégia que beneficia sistemas abertos capazes de comunicar entre si a nível nacional, comunitário e até internacional de modo a permitir a reutilização de dados já disponíveis e a optimização da utilização das NTIC. Em termos concretos, é necessário, contudo, que esta automatização não acarrete um aumento da burocracia através da electrónica, tendo como máxima que a utilização de NTIC não constitui o elixir mágico que permite resolver todas as disfuncionalidades operacionais, relacionais ou emocionais existentes numa dada organização.

Por outro lado, ainda neste período, intensificou-se a possibilidade de utilização de aplicações *on-line*, no relacionamento com clientes externos, em quase todas as actividades operacionais desenvolvidas, massificando-se a utilização de correio electrónico nas comunicações internas e externas, dispensando, na maioria dos casos, o contacto pessoal.

Também, a utilização sistemática, a nível interno, do sistema de geração documental, elaborado a nível central pela DGITA e disponível no terminal de cada funcionário e o correlativo registo electrónico de correspondência, introduzem mudanças na Alfândega de Aveiro no que se refere ao grau de centralização organizacional.



Mencione-se, aqui, a descentralização de competências na maioria dos coordenadores dos núcleos instituídos, sendo inclusivamente delegados, via canais informais, poderes de supervisão na Directora de Alfândega-Adjunta, relativamente aos núcleos NPA e NPF.

Todas estas condicionantes e posições, no seu conjunto, conduziram a uma horizontalização das estruturas, com diminuição das chefias intermédias. Esta horizontalização foi incrementada, a nosso ver, pela utilização de forma sistemática das NTIC.

Concretamente no respeito ao grau de centralização é possível, neste período, observar-se a sua diminuição. Eventualmente, a Alfândega de Aveiro encontra-se num ponto próximo do limiar de “optimização”, no que respeita a este grau. No entanto, em ambientes instáveis e complexos, como os actuais, é necessário uma interpretação contínua desta envolvente externa, sob pena de obsolescência.

3.3.5. Sistemas de planeamento e de controlo

De modo genérico, pode-se dizer que a finalidade do planeamento é definir antecipadamente um resultado que se deseja obter como padrão num dado cenário futuro (Lisboa et al., 2004).

Refere Mintzberg (1995), que podem existir planos diversificados, que especifiquem desde a quantidade, qualidade, custos e tempo de obtenção de resultados, assim como precisem determinadas características particulares

Relativamente ao controlo, segundo o mesmo autor, assume-se que este é um instrumento básico de coordenação nas organizações, cujo objectivo primordial visa assegurar a efectiva superintendência de todas as acções desenvolvidas no seu interior.

3.3.5.1. Caracterização

O planeamento pode ser considerado como um processo formalizado, destinado a produzir um determinado resultado estruturado, sob a forma de um padrão holístico e sistémico de decisão (Teixeira, 1998). Este planeamento tanto pode referir-se aos objectivos globais da organização, de âmbito estratégico, como aos objectivos específicos atribuídos a um departamento ou actividade, *i.e.*, com um carácter mais operativo, pese



embora possa traduzir preocupações com as orientações estratégicas consignadas em programas implementados nos serviços. Planear implica a análise antecipada de um conjunto de questões, com probabilidades de conduzir, mais segura e eficazmente aos resultados almejados. Noutra perspectiva, poderão existir sistemas de planeamento de curto prazo ou longo prazo, embora mesmo este nunca ultrapasse cinco anos.

A planificação de longo prazo é hoje bastante controversa, dado o contexto dinâmico que se vive actualmente, o que faz duvidar seriamente da importância deste instrumento. Pelo contrário, planos estratégicos de médio prazo serão imprescindíveis, no actual ambiente complexo e multifacetado. Dizemos que planificação entre outras matérias, aproveitando-se, designadamente, do efeito de experiência integrativa, orienta os esforços individuais, mostra o rumo e define metas a atingir e, ainda, compromete as capacidades individuais no esforço colectivo, melhorando a absorção dos choques vindos do ambiente externo e obrigando os gestores a construir uma visão da organização focada no futuro. Por outro lado, cria o padrão de base para o controlo das performances individuais de cada núcleo, do serviço e da própria organização no seu todo⁴¹.

Em termos gerais, pode-se referir que, pese embora as limitações reconhecidas aos sistemas de planeamento, segundo Bilhim (2000), as organizações públicas necessitam destes sistemas para coordenar as suas actividades no sentido da obtenção de uma maior racionalidade e controlo. Além do processo de planeamento exercer uma influência importante nas funções de decisão, formaliza o processo de estratégia e assume funções de comunicação. Ao permitir a participação de grupos nas decisões, fornece ainda o quadro de referência oficial para uma estratégia comum.

É possível, então, definir o planeamento como o meio pelo qual as decisões, e as acções não rotineiras de uma organização, estruturada podem ser geridas como um sistema integrado e global (Chiavenato, 1994).

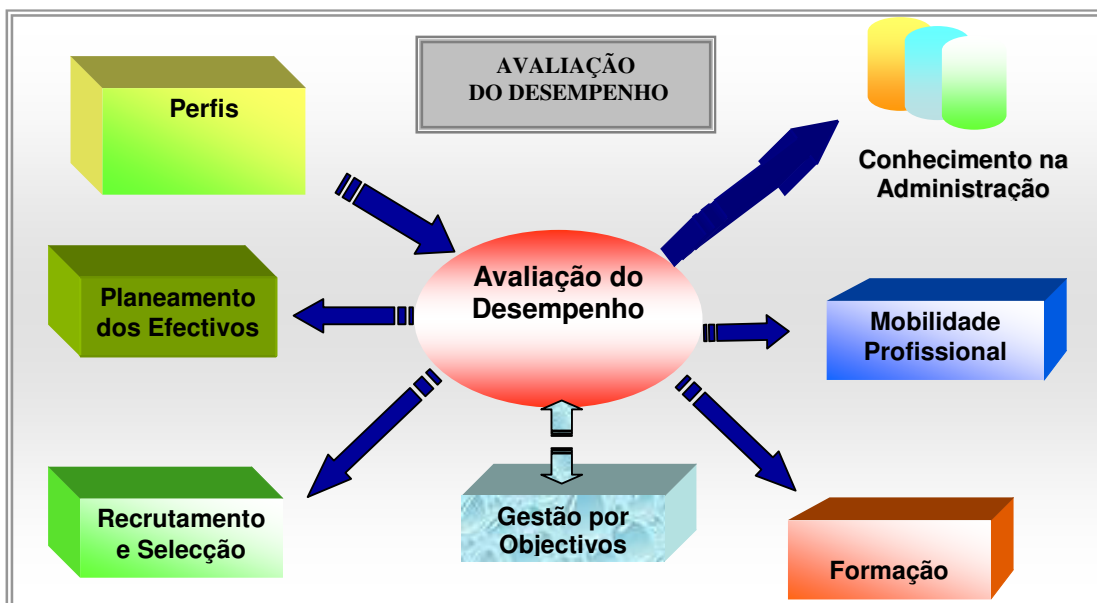
O controlo tem, por sua vez, como função primordial, medir a performance nas organizações. O controlo, segundo Mintzberg (1995), é um processo que compara o desempenho actual com padrões previamente estabelecidos, tendo em vista a aplicação e execução de medidas correctivas eventualmente necessárias.

⁴¹ Especialmente nas organizações públicas está bastante esquecida a máxima de que a competência emocional tem, pelo menos, o dobro da importância das capacidades puramente cognitivas. Daqui, resulta a necessidade de que os titulares de cargos de direcção intermédia da Administração Pública (Chefe de Divisão e Directores de Serviço) tenham em atenção este factor, pela sua extrema importância e influência na produtividade. Esclarece-se que o cargo de Director de Alfândega é equiparado a Director de Serviços.

Habitualmente esses standards são “configurados” com base em padrões de produtividade, padrões de custo, padrões de qualidade ou padrões de comportamento. A avaliação do desempenho é um dos factores mais críticos das organizações públicas actuais, e consiste na comparação dos padrões estabelecidos com as realizações, o que permite detectar os desvios e determinar se os níveis de tolerância foram ultrapassados.

O sistema integrado de avaliação do desempenho na Administração Pública (SIADAP), aprovado em 2004, tenta instituir um modelo credível de avaliação, considerado pelo governo como essencial para a introdução de uma nova cultura de gestão pública. Na mesma lógica argumentativa, o governo espera que ele contribua, também, para a criação de condições de maior motivação, profissionalização, qualificação e formação permanente dos recursos humanos. Foi criado pela Lei 10/2004, de 22 de Março, complementada pelo Decreto Regulamentar 19-A/2004 e Portaria 509-A/2004, ambos de 14 de Maio.

Este corpo normativo cria os parâmetros para avaliar quer os funcionários e dirigentes, quer as próprias organizações. Sublinhe-se que embora a avaliação do desempenho já existisse em termos legais na Administração Pública, especialmente na DGAIEC, em termos práticos, a quase totalidade dos funcionários têm sido classificados pelo máximo admissível. Na Figura 26, pode-se observar, de uma forma simplificada quais os objectivos gerais do SIADAP.



Elaboração própria

Figura 26 – Avaliação do desempenho (SIADAP)



Na Alfândega de Aveiro, este sistema não foi aplicado no ano de 2005, por vicissitudes várias, e expectavelmente não o será em 2006. Destaca-se que a esmagadora maioria dos funcionários ainda não parece estar “alinhada” com as propostas contidas neste modelo de avaliação do desempenho

Outra problemática, reside na postura assumida, dado que até agora todos os funcionários eram classificados no topo de “escala” e doravante só 5% é que poderão atingir esse topo, como excelentes, de acordo com o corpo legal atrás mencionado.

Com o novo paradigma na Administração Pública de orientação e gestão por objectivos, e definição de recursos e programas que acompanha este tipo de gestão, a existência de outros mecanismos de controlo sistemáticos conjugados com avaliação de resultados, torna-se uma peça importante dos processos.

É possível argumentar que o controlo nas organizações é consequência directa da intensidade das práticas de planificação. Assim, controlo e planeamento são funções que estão de tal modo relacionadas, que se pode afirmar que são faces de uma mesma moeda.

Na verdade, não terá grande interesse a elaboração de planos de actividades anuais, plurianuais, orçamentos, planos de formação ou planos para a actividade operacional, por melhor elaborados que sejam, se a sua implementação não for sistematicamente analisada e interpretada e, simultaneamente, não forem tomadas medidas correctivas para minimizar as discrepâncias entre o que se planeou e o que se realizou.

3.3.5.2. Planeamento e controlo

Os sistemas de planeamento e de controlo existentes a nível central, e que se consideram como instrumentos de gestão da DGAIEC, são os seguintes:

- O plano anual de actividades;
- O relatório anual de actividades;
- O balanço social;
- O plano e relatório de formação profissional;
- O orçamento.

O plano anual de actividades, e respectivo relatório, torna-se obrigatório após a publicação do Dec-Lei 183/96, de 27 de Setembro, e trata-se de um instrumento de gestão indispensável ao planeamento, controlo e avaliação das tarefas prosseguidas pelos



organismos públicos. Contudo, a DGAIEC, já antes de 1996, elaborava um plano de actividades.

Relativamente ao balanço social, a sua implementação surge com o Dec-Lei 155/92, de 28 de Julho, tornando-se obrigatório para organismos da Administração Pública com mais de 50 trabalhadores (Dec-Lei 190/96, de 09 de Outubro), vindo a ser institucionalizado na DGAIEC pelo Dec-Lei 324/93. Este diploma, também estabelece a necessidade de elaboração do plano de formação, e respectivo relatório, assim como a necessidade de preparar o orçamento da DGAIEC.

Actualmente à Direcção de Serviços de Planeamento e Organização da DGAIEC compete elaborar o plano anual e plurianual de actividades, assim como o respectivo relatório⁴², competindo à Direcção de Serviços de Gestão de Recursos Humanos a elaboração do balanço social, plano de formação e elaboração do respectivo relatório anual. O orçamento é elaborado a nível da Direcção de Serviços de Gestão de Recursos Financeiros e Materiais.

Também, se pode considerar a Carta de Missão, estabelecida no Estatuto de Pessoal Dirigente, e relativa ao período da comissão de serviço, consagrada, no caso, ao Director-Geral da DGAIEC, pelo período de Setembro de 2005 a Agosto de 2008, definindo objectivos devidamente calendarizados e quantificados, como instrumento fundamental de gestão de objectivos, e, portanto, de planeamento e controlo organizacional.

Por outro lado, em termos de prevenção e repressão da fraude compete à Direcção de Serviços Antifraude a elaboração quer do Plano Nacional de Inspeções e Fiscalização Aduaneira (PNIFA), como o Relatório Periódico da Actividade Operacional (REPAO), respectivamente, nos termos alínea h), e alínea a), do n.º 2, do artigo 10.º, da Portaria 705-A/2000. Trata-se de um relatório trimestral, onde, de uma forma global, se analisa e compara a actividade desenvolvida por todas as unidades orgânicas centrais, regionais e periféricas. Este, tem por objectivo fornecer informação estatística na área da luta contra a fraude, *e.g.*, em apreensões de droga, produtos contrafeitos, tabaco, álcool e produtos petrolíferos, espécies selvagens em vias de extinção, assim como divulgar informação

⁴² A esta Direcção de Serviços compete-lhe entre outras tarefas, nos termos do art.º 16 da Portaria 705-A/2000, identificar e coordenar as necessidades e o funcionamento dos sistemas de informação da DGAIEC e acompanhar o desenvolvimento de aplicações e soluções tecnológicas com vista ao tratamento automático da informação, em colaboração com a DGITA. Compete-lhe, também, contribuir para a elaboração de um plano anual dos sistemas de informação, assegurar um sistema permanente de gestão na qualidade dos serviços, assim como, incrementar métodos, formas e procedimentos na organização do trabalho, distribuição espacial e implementação de postos de trabalho.



relativa à actividade operacional (acções de natureza fiscalizadora, auditorias e inspecções) e no que respeita a inquéritos de natureza criminal e às acções deles decorrentes (n.º 2 do art.º 10º da Portaria 705-A/2000).

Adiante-se que a necessidade de um plano específico para a actividade da luta antifraude, nas suas componentes preventiva e investigatória, prende-se com o facto de o plano de actividades da DGAIEC não constituir o documento apropriado para se discriminar e quantificar o conjunto de acções a serem executadas, naquela área, quer no domínio do tratamento da informação, quer no domínio da actividade operacional.

Por outro lado, no Dia Mundial das Alfândegas (26 de Janeiro de cada ano), é habitualmente apresentado, pelo Director-Geral da DGAIEC, um pequeno relatório técnico, onde em termos de visão, missão, valores, recursos humanos, distribuição geográfica, gestão da fronteira externa, actividade antifraude, impostos especiais sobre o consumo e receitas cobradas, é descrita a globalidade da actividade da DGAIEC (vd. Apêndice L).

Assinale-se, como constrangimento importante, o facto de não existir um sistema integrado de gestão global, capaz de fornecer indicadores relativos às várias áreas de actividade dos serviços aduaneiros de base operacional. E isto, pese embora, as alfândegas elaborarem anualmente relatórios de actividade operacional onde, de maneira bastante discriminada e detalhada, identifiquem as tarefas operacionais por estas desempenhadas.

As alfândegas parecem ser o elo mais fraco no âmbito dos sistemas de planeamento e de controlo, pelo que deveriam ser criadas condições para a sua preparação conjunta com os serviços centrais da DGAIEC, tendo como foco o desenvolvimento de uma estratégia mais ampla.

Sublinhe-se que, se no âmbito de matéria antifraude existe uma participação activa das alfândegas, dado estas, relativamente ao PNIFA se pronunciam sobre uma parte da actividade a executar para o ano seguinte, em particular em termos de empresas a inspeccionar, noutros sectores da actividade das alfândegas tal não existe.

Constata-se, a partir de 2005, embora em fase embrionária, que tendo em conta a obrigatoriedade de aplicação do SIADAP (Lei 10/2004), este sistema integrado de avaliação do desempenho, além de, eventualmente poder servir de estímulo ao desenvolvimento dos funcionários e à melhoria da qualidade, pode emergir como um valioso instrumento de apoio à gestão. A obrigatoriedade de definir os objectivos de cada



unidade orgânica, talvez venha contribuir para o estabelecimento de um planeamento mais rigoroso. Por outro lado, a necessidade de definição de objectivos individuais, que permitam avaliar o desempenho dos funcionários, acentua mais esta pressão. Deste modo, desde as actividades desempenhadas ao nível operacional, até aos objectivos ou resultados, que mais não são do que actividades que permitem a quantificação, passando pelo objectivo da unidade orgânica (Alfândega de Aveiro) e terminando na finalidade ou objectivo global da DGAIEC, existe uma cadeia de elos que se razoavelmente articulados podem melhorar os desempenhos colectivos neste campo.

Assim sendo, o planeamento é obrigatoriamente sujeito a controlo visto existir, a jusante, uma avaliação sistemática do desempenho, que consiste em verificar se os objectivos traçados foram alcançados.

Relativamente aos objectivos da Alfândega de Aveiro, os que foram assumidos para 2005, 2006 e 2007⁴³, podem ser enunciados da seguinte forma:

- Incrementar a eficácia e a eficiência na gestão da fronteira externa e na regulação das trocas;
- Incrementar a eficácia e a eficiência na gestão dos impostos de consumo (IEC, IA e IVA);
- Aumentar a eficácia e eficiência no âmbito do combate à fraude aduaneira e fiscal;
- Modernizar e qualificar os serviços prestados e as práticas de gestão bem como reforçar a cooperação aduaneira, visando a elevação dos níveis de desempenho, a satisfação dos utentes e a melhoria da imagem institucional.

Estes objectivos correspondem aos estabelecidos para a DGAIEC, embora, para a Direcção-Geral, exista um quinto objectivo que corresponde à necessidade de incrementar a informação, melhorando os sistemas de comunicação e informação com os outros serviços do Estado, com as administrações aduaneiras de outros países e com todos os utentes, no sentido de promover, quer a progressiva integração dos sistemas, quer também as e-alfândegas.

Assim sendo, no que respeita ao planeamento (planos de actividade), para lá da enumeração de objectivos a alcançar, programas a realizar e os recursos para os cumprir, a

⁴³ Até 30 de Outubro de 2006, ainda não existem objectivos individuais fixados, o que é quase sinónimo de que o SIADAP não deverá ser aplicado no ano de 2006.



realização do controlo (relatórios de actividade) opera-se sobretudo na verificação e análise do cumprimento desses três traços e da sua correlativa dimensão financeira.

Neste patamar de gestão, seguindo-se a classificação das etapas evolutivas de planeamento, segundo Gluck, Kaufman e Walleck (1980), pode-se concluir que ao nível da Alfândega de Aveiro (senão mesmo ao nível da própria DGAIEC), o mesmo somente é de natureza financeira e, no que respeita ao controlo, este é essencialmente do tipo de controlo *a posteriori*.





CAPÍTULO IV

4. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

No fim do estudo é necessário tecer algumas considerações sobre a problemática de que nos ocupamos. As conclusões têm como objectivo discutir o trabalho de uma forma global. Segundo Quivy e Campenhoudt (1998) a conclusão de um trabalho, é uma das partes que os leitores costumam ler em primeiro lugar, daí a importância quer na sua elaboração, como na selecção do seu conteúdo.

Assim, neste capítulo são apresentadas as conclusões e as recomendações do presente trabalho, de acordo com os seguintes tópicos:

- Síntese da análise teórica;
- Adequação entre o problema e os objectivos (geral e específicos) da pesquisa e os seus resultados;
- Considerações finais.

Vimos que o ambiente externo da organização exerce um papel fundamental como fonte de pressões para mudança e ajuste dos recursos humanos, estruturas organizacionais e sistemas de planeamento e de controlo.

Contudo, não se pode considerar apenas a pressão externa como promotora das mudanças, mas também o papel da aliança dominante, em virtude de escolha do desenho organizacional, seja para actuar num ambiente turbulento e ameaçador para organização, ou em determinados segmentos ou sectores que permitam uma maior actuação sobre esse mesmo ambiente, diminuindo a interdependência destas relações.

Esta pesquisa teve como objectivo empírico principal, compreender, através da pesquisa qualitativa do estudo de caso, a evolução Alfândega de Aveiro ao longo do tempo, face às pressões externas a que foi sendo submetida e a que se fez referência durante o desenvolvimento do estudo.

No Capítulo I apresenta-se uma visão integrada dos aspectos estudados, nos diversos períodos, abordando assuntos relacionados com: organizações, estruturas organizacionais, stakeholders e contingências ambientais externas, que podem ser consideradas como oportunidades ou como ameaças que influenciam a estrutura e os processos internos adoptados pelas organizações. Analisam-se, também, algumas teorias



organizacionais com ênfase na Teoria da Contingência e, ainda, o modelo contingencial de Lawrence e Lorsch (1973). Termina-se com um desenvolvimento sucinto do modelo estruturalista de Mintzberg (1995) que, ao ser dissecado, nos permite uma compreensão global das variadas Teorias da Administração.

Segundo Scott (1992), as principais perspectivas em que se podem classificar as organizações são três:

- A organização como sistema racional no qual esta é considerada um instrumento para atingir determinados objectivos específicos, integrando a Administração Científica, Teoria Clássica e Teoria Burocrática;
- A organização como sistema natural, que enfatiza a ideia de que, essencialmente, as organizações são colectividades cujos membros compartilham um interesse comum, tais como, a Teoria das Relações Humanas de Elton Mayo (1945), o sistema cooperativo de Chester Bernard (1938), o modelo institucional de Philip Selznick (1948), e o sistema funcional de Talcott Parsons (1951);
- A organização como sistema aberto, um paradigma que evoluiu após a Segunda Guerra Mundial, e que considera a organização como um sistema interdependente na relação com o meio. Nesta perspectiva destacam-se as Teorias da Contingência e o modelo de Karl Weick (1969).

Na revisão da literatura debruçamo-nos, de acordo com esta perspectiva de Scott (1992), na visão racional de organização, mas, principalmente, analisámos a organização como sistema aberto, com base na Teoria da Contingência que nos fornece uma visão eclética dos “fenómenos”. Assim, foi com base nesta teoria, que nos propusemos analisar as mudanças na Alfândega de Aveiro.

A complexidade humana parece um problema insolúvel naquilo que afecta as organizações, em especial, na necessidade do controle dos recursos humanos. As teorias organizacionais nas suas diversas abordagens, da científica de Taylor (1967) à contingencial de Lawrence e Lorsch (1973), são resultantes da evolução de estudos e práticas de gestão e, embora estas tenham evoluído através dos tempos, vê-se que muitas organizações parecem ainda permanecer, nos seus vários aspectos estruturais e funcionais, num modelo clássico, respondendo, porém, adequadamente, às procuras ambientais que lhes garantam a sua sobrevivência, inclusive no domínio dos recursos humanos.



A pergunta inicial da pesquisa indagava sobre o processo de adaptação organizacional do meio ambiente da Alfândega de Aveiro no período 1965-2006. O objectivo geral estruturado em torno deste problema, era identificar, descrever e analisar as alterações em termos de recursos humanos, estruturas e sistemas de planeamento e controlo, no período mencionado, a partir das modificações ambientais, e, por outro lado, identificar e examinar os principais factores de contingência que desencadearam estas reformas, assim como a influência das contingências mais relevantes no processo de adaptação.

A resposta a esta interrogação e a concretização do objectivo do estudo estão explicitadas ao longo do capítulo que dá conta dos resultados da pesquisa, especificamente, no Capítulo III, que se debruça sobre as etapas importantes na história da Instituição, no período sob apreciação, definindo, descrevendo e analisando os períodos estratégicos abrangidos esses eventos.

Numa introdução prévia, procedemos à análise do ambiente organizacional global, designadamente explanando o contexto genérico de evolução dos principais paradigmas da Administração Pública, desde o início do século XIX até aos tempos actuais, colocando-se a tónica no período após a revolução de 1974, sendo, posteriormente, desenvolvida uma panorâmica global sobre a evolução da DGAIEC. Esta retrospectiva possibilitou a caracterização, de uma forma integrada, do contexto em que o processo de adaptação da Alfândega de Aveiro se desenvolveu.

Assim, o objectivo geral do presente estudo foi descrever e analisar a Alfândega de Aveiro, no período de 1965 a 2006 e, por outro lado, determinar quais os factores de contingência que mais influenciaram e determinaram as diversas reformas na organização.

Deste modo, foi possível mostrar que os principais factores contingenciais foram a adesão à UE em 1986 e o estabelecimento da terceira fase da UEM em 1999, tendo sido indubitavelmente, o estabelecimento do MUE em 1993 o factor com maior impacto na estruturação da Alfândega de Aveiro.

Para a consecução do objectivo geral, foram, também, estabelecidos objectivos específicos, os quais, de acordo com os resultados da pesquisa, pensamos terem sido alcançados.



Ora, o primeiro objectivo específico foi o de investigar a evolução em termos operacionais, designadamente, nos aspectos aduaneiros e fiscais, da Alfândega de Aveiro, nos últimos cinco anos.

A análise desenvolvida sugere que, em termos aduaneiros, após 2000, se verifica uma lenta mas indubitável diminuição da actividade, constatada no valor das mercadorias importadas e declarações processadas, quer em termos de importação quer de exportação.

Em termos fiscais, especificamente em matéria de IEC, na análise evolutiva das receitas cobradas, verifica-se que existiu uma tendência crescente entre 2000 e 2002, que, posteriormente, se inverte de maneira contínua e drástica. Em termos de declarações processadas, a análise mostra uma variação algo aleatória originada pela alteração de critérios necessários para o estabelecimento de procedimentos simplificados, estabelecidos com os operadores económicos, especialmente relacionados com a possibilidade ou não, de globalização de declarações, num dado período de tempo. Em termos de IA, a análise quer das receitas, quer das declarações processadas, mostra uma lenta tendência para uma diminuição, com excepção do ano de 2004, em que existiu um aumento de cerca de 30%, relativamente ao ano anterior.

No entanto, a tendência das actividades desempenhadas globalmente, em particular no que respeita ao número de declarações processadas, e documentos de acompanhamento que titulam a circulação de mercadorias, tendem para a diminuição. Esta propensão é ampliada pela utilização de NTIC, que exponenciam uma quebra importante nas actividades por parte dos serviços da Alfândega de Aveiro.

A análise deste objectivo específico, proporcionou a caracterização do ambiente operacional onde se insere a organização, e ainda, a visão panorâmica sintética da conjuntura política e económica do momento.

Refira-se que ao nível da actividade operacional e fiscal prosseguida pela DGAIEC, os resultados apontam para níveis de lento incremento, nestes últimos cinco anos, não só, no que se refere ao volume de documentos processados e controlos assegurados, mas também quanto à receita global cobrada, podendo-se, portanto, considerar a Alfândega de Aveiro como excepção a esta tendência.

O segundo objectivo específico, ligado à evolução do apuramento das receitas cobradas, e, em particular, em termos comparativos 2000-2005, qual a alteração da composição dos variados impostos que constituem fontes de receita da Alfândega de



Aveiro, permitiu constatar uma nítida propensão crescente das receitas cobradas desde 1994 a 2002, tendência que se inverte após esta data. Em termos comparativos 2000-2005, destacam-se as subidas das taxas de IVA, ISPE e IA, com diminuição de IT.

O terceiro objectivo específico, prende-se com a questão de saber se existiu uma variação assinalável em termos de número de recursos humanos disponíveis, estrutura habilitacional e idade média. Os dados empíricos permitiram-nos constatar, que, relativamente ao número de recursos humanos, após 1989, existe uma tendência decrescente que atinge o seu mínimo em 1993. A partir desta data, esta tendência inverte-se, até aos tempos actuais.

Desenvolvida a análise em termos de estrutura habilitacional, verificou-se um grande aumento das habilitações académicas detidas pelos funcionários, o que representa um excelente contributo para incrementar o nível de preparação da organização para fazer face aos desafios cada vez mais complexos impostos pela sociedade global em que vivemos.

Relativamente à idade média de permanência na Alfândega de Aveiro, verificou-se que a partir de 1989 essa tendência foi decrescente, atingindo o valor mínimo de 39,2 anos, em 1993, sendo que actualmente a idade média é superior em 6 anos, i.e., representa 45,2 anos.

Quanto ao quarto objectivo específico de determinar qual a evolução em termos de formação, dos últimos 20 anos, da Alfândega de Aveiro, foi possível concluir que a grande aposta na formação ocorreu entre os anos 1993 e 1996 e, especialmente, após 2002, atingindo o valor máximo em 2003, o que é bem demonstrativo da importância que vem sendo reconhecida à formação enquanto elemento de capacitação e de motivação dos funcionários para o desempenho das suas funções.

O quinto objectivo específico era apurar se existe alguma relação comparativa entre a evolução organizativa da DGAIEC, designadamente em termos de complexidade e formalização.

Assim, em termos de complexidade, é possível afirmar que a investigação realizada sugere que existe correlação entre as alterações do grau de complexidade existente na Alfândega de Aveiro e a DGAIEC. De facto, como marcos significativos de alteração deste item referiram-se o Dec-Lei 324/93, o Dec-Lei 360/99 e a Portaria 705-A/2000, que ao achatarem, faseadamente, mas inexoravelmente, as estruturas em termos verticais e a



aumentarem os níveis horizontais, vão progressivamente alterando o grau de complexidade da estrutura organizacional alfandegária. Por outro lado, assiste-se à passagem gradual de uma estrutura dita mecanicista para uma estrutura organicista, quer ao nível da diferenciação vertical, quer ao nível da diferenciação horizontal.

Em termos de formalização consideramos como factor delimitador o estabelecimento do MUE em 1993, pela “nova” visão organizativa nele implícita, pela panóplia de legislação comunitária a aplicar e, ainda, pelas novas funções a desempenhar pelas alfândegas. A análise desenvolvida sugere que a diminuição do grau de formalização é feita com similitude temporal nas duas estruturas organizativas.

O sexto objectivo específico era saber se existe algum sistema de planeamento e de controlo na Alfândega de Aveiro, ou, estes só se verificam em termos efectivos na DGAIEC. A análise desenvolvida, sugere, que estes sistemas na Alfândega de Aveiro são muito incipientes. Pode-se considerar que só existem, de forma integrada e efectiva a nível central.

A investigação limitou-se ao estudo qualitativo das mudanças e do processo, associadas às pressões ambientais e às escolhas realizadas. Não foi objecto de análise numérica ou quantitativa da organização, podendo ser este o foco de uma futura pesquisa que procure associar os impactos das mutações na organização, à eficiência dessas mudanças e das decisões tomadas ao longo da existência da organização.

Ambientes organizacionais podem sofrer transformações que os tornem mais ameaçadores ou favoráveis para a organização. Identificar estas mudanças pode resultar em dados importantes para a avaliação do campo organizacional.

Por outro lado, por se tratar de trabalho sobre adaptação organizacional, a investigação pode vir a ser complementada com o desenvolvimento de estudos organizacionais e sociológicos sobre: a formulação e implementação de estratégias; o poder e o comportamento político na organização; o empenhamento, justiça e comportamentos de cidadania organizacional reinantes; a comunicação e liderança; a produtividade e inovação; o conflito intergeracional; a cultura e clima organizacionais.

Também, e no âmbito de um contexto mais abrangente da Administração Pública, poder-se-ia desenvolver a investigação, na globalidade da DGAIEC, e não no âmbito de uma unidade orgânica como a Alfândega de Aveiro. Esta investigação futura, aproveitando a facilidade de contactos permitidos pelas NTIC, designadamente através de correio



electrónico (*e-mail*), deveria basear-se, sobretudo, em questionários enviados a todos os “actores” da organização DGAIEC, no sentido de obter um registo o mais amplo possível.

As pressões sociais, tanto em relação às exigências crescentes do cidadão, quanto aos aspectos económicos – globalização e competitividade – têm provocado mudanças na Administração Pública. Entretanto, mudanças desarticuladas ou desassociadas da realidade do serviço público não têm logrado êxito. Neste sentido, a administração tributária pode e deve analisar os modelos e ferramentas de gestão de processos existentes, e adequá-los à realidade do sector público, considerando suas características e peculiaridades, a fim de tornar estes instrumentos mais efectivos na busca do melhor resultado social, enquanto organização actuante no cumprimento de sua missão.

Por outro lado, as ferramentas eficientes de administração podem não surtir os efeitos desejados na Administração Pública, se esta organização não estiver preparada para empreender as mudanças propostas. Neste sentido, o sector público não pode prescindir de uma ferramenta que permita analisar e gerir o processo de mudança, para que as opções escolhidas possam ser avaliadas a todo o momento, dando possibilidade aos responsáveis máximos de mudar o rumo, antes de desperdiçar muitos recursos em opções não compatíveis.

O presente trabalho apresentou um método para análise do processo de mudança. O instrumento de recolha de dados constitui um importante elemento para analisar o processo de mudança nas instituições. É ele que irá fornecer as informações que permitirão verificar como a organização se situa em relação a cada factor.

Os esforços, por parte das organizações, em otimizar e modernizar os seus sistemas técnicos e produtivos podem ser considerados como alguns dos efeitos das várias pressões ambientais. É notório que, quando a dinâmica ambiental requer mudanças, organizações e indivíduos são afectados de sobremaneira no que se refere a conceitos, hábitos, atitudes e valores. Em épocas de mudanças aceleradas, a capacidade de adaptação, flexibilidade e criatividade parece ser um dos maiores desafios que se coloca às organizações, em especial no que respeita aos seus recursos humanos, uma vez que nem sempre se prevê e se analisa a rejeição potencial da efectivação dos projectos organizacionais.

Diariamente, as organizações de todos os tipos deparam-se com cenários substancialmente modificados e cada vez significativamente mais dinâmicos. Procurando



adaptar-se, da forma mais rápida possível, a esses novos ambientes, as organizações desenvolvem um agudo senso de percepção do ambiente e da conjuntura, buscando o conhecimento e a compreensão dos mecanismos que provocam as mudanças estruturais e conjunturais no ambiente.

Não há muitas opções actuais em relação à mudança. Cada vez mais, as organizações sejam elas um órgão da Administração Pública ou uma empresa privada, são “obrigadas” a abandonar atitudes reactivas para assumirem posturas próactivas em relação às pressões do ambiente com que se confronta. Independentemente do tipo configurado, o que se constata nesse universo de transformações é que não se podem apoiar apenas em paradigmas mecanicistas de mudanças, puramente estruturais. É necessário que se incorporem valores éticos e humanistas, e se dominem conceitos filosóficos, sociais e políticos para conduzir mudanças organizacionais.

É nesse contexto de transformações ambientais que as organizações, apoiando-se em teorias conhecidas, ou utilizando alguma criatividade, procuram o ajuste, e a harmonização, ou, simplesmente, a adaptação das suas estruturas e estratégias ao ambiente em que operam.

Considerando-se que o objectivo geral do presente estudo, era descrever e analisar a Alfândega de Aveiro, no período de 1965 a 2006, levando-se em consideração também os objectivos específicos que este trabalho se propôs identificar, pode-se concluir que os objectivos propostos com a presente investigação foram atingidos.

Finalmente, temos uma ténue esperança que este trabalho, possa ter algum eco, e de alguma forma, dar uma modesta contribuição para a reflexão desta temática, e com as questões que agora ficaram em aberto, proporcionar horizontes mais amplos para futuras investigações.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bibliografia

- Abreu, A. V. (2002). Novos modelos organizativos. In INA (Ed.), *A reinvenção da Administração Pública. Da burocracia à gestão*. Lisboa: INA.
- Araújo, J. F. (2002). *Gestão pública em Portugal: mudança e perspectiva institucional*. Coimbra: Quarteto Editora.
- Azevedo, M. (2003). *Teses, relatórios e trabalhos escolares. Sugestões para estruturação da escrita*. Lisboa: Universidade Católica Editora.
- Bernard, C. (1938). *The functions of the executive*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Bell, J. (1993). *Como realizar um projecto de investigação. Um guia para a pesquisa em ciências sociais e da educação*. Lisboa: Gradiva.
- Bériot, D. (1997). *Mudança na empresa. Uma abordagem sistémica. Do microscópio ao macroscópio*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Bertrand, Y., & Guillemet, P. (1988). *Organizações: uma abordagem sistémica*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Bilhim, J. A. F. (2000). *Ciência da Administração*. Lisboa : Universidade Aberta.
- _____, (2001). *Teoria organizacional. Estrutura e pessoas*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Burns, T., & Stalker, G. M. (1961). *The management of innovation*. London: Tavistock.
- Câmara, P. B., Guerra, P. B., & Rodrigues, J. V. (2005). *Humanator. Recursos humanos & sucesso empresarial*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- Cardoso, L. (1995). *Gestão estratégica das organizações. Ao encontro do 3.º milénio*. Lisboa: Editorial Verbo.
- Carvalho, E. R. (2001). *Reengenharia na Administração Pública. A procura de novos modelos de gestão*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Carvalho, J. E. (2002). *Metodologia do trabalho científico. "Saber fazer" da investigação para dissertações e teses*. Lisboa: Escolar Editora.



- Caupers, J. (1994). *A administração periférica do Estado. Estudo de ciência da administração*. Lisboa: Editorial Notícias.
- Chambel, M. J., & Curral, L. (1995). *Psicossociologia das organizações*. Lisboa: Porto Editora.
- Chandler, A. D. (1962). *Strategy and structure*. Cambridge, MA: M. I. T. Press.
- Chiavenato, I. (1985). *Administração. Teoria, processo e prática*. São Paulo: Mcgraw-Hill.
- _____, (1993). *Teoria geral da administração*. São Paulo: Mcgraw-Hill. Volume II.
- _____, (1998). *Introdução à teoria geral da administração*. São Paulo: Makron Books.
- _____, (2004). *Introdução à teoria geral da administração*. Edição compacta. Rio de Janeiro: Elsevier Editora.
- Clarke, J., & Newton, J. (1994). Going about our business? The management of public services. In J. Clarke, A. Cochrane, & E. Mclaughlin (Orgs.), *Managing social policy*. London: Sage.
- _____, (1997). *The managerial state: power, politics and ideology in the remarking of welfare state*. London: Sage.
- Cunha, M. P., Rego, A., Cunha, R. C., & Cardoso, C. C. (2003). *Manual de comportamento organizacional e gestão*. Lisboa: Editora RH.
- Dill, W. R. (1958). Environment as an influence on managerial autonomy. *Administrative Science Quarterly*, 2(4), 409-443.
- Donaldson, L. (1996). The normal science of structural contingency theory. In S. R. Clegg, C. Hardy, & W. R. Nord (Eds.), *Handbook of organization studies*. London: Sage.
- Drucker, P. F. (1954). *The Practice of Management*. New York: Harper & Row.
- _____, (1986). *Inovação e gestão*. Lisboa: Presença.
- Emery, F. E., & Trist, E. (1965). The causal texture of organizational environments. *Human Relations*, 18(1), 21.
- Ferreira, J. M. C., Neves, J., & Caetano, A. (2001). *Manual de psicossociologia das organizações*. Lisboa : McGraw Hill.
- Ferreira, J. M. C., Neves, J., Abreu, P. N., & Caetano, A. (1996). *Psicossociologia das organizações*. Alfragide: Mcgraw-Hill de Portugal.
- Firmino, M. B. (2002). *Gestão das organizações. Conceitos e tendências actuais*. Lisboa: Escolar Editora.



- Fouraker, L. E., & Stopford, J. M. (1968). Organizational structure and the multinational strategy. *Administrative Science Quarterly*, 13(1), 47-64.
- Freire, A. (1997). *Estratégia. Sucesso em Portugal*. Braga: Editorial Verbo.
- Galbraith, J. R. (1973). *Designing complex organisations*. Reading, MA: Eddison-Wesley.
- Gantt, H. L. (1911). The straight line to profit. *The Magazine of Business*, 19(2), 122-123.
- Gilbreth, F. (1912). *Primer of scientific management*. New York: D. Van Nostrand.
- Gilbreth, L. (1914). *The psychology of management*. New York: Sturgis & Walton.
- Gluck, F. W, Kaufman, S. P., & Walleck, A. S. (1980). Strategic management for competitive advantage. *Harvard Business Review*, 58(4), 154-161.
- Gonçalves, J. D. M. (1997). *Desburocratização. Uma administração para o século XXI*. Lisboa: Secretariado para a Modernização Administrativa.
- Hall, R. H. (1996). *Organizations: structures, processes and outcomes*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Helge, P. (2004). Max Weber. *American Journal of Economics and Sociology*, 63(5), 987-1020.
- Heugens, P. (2005). A neo-weberian theory of the firm. *Organization Studies*, 26(4), 547-567.
- Katz, D., & Khan, R. L. (1987). *Psicologia social das organizações*. São Paulo: Atlas
- Lampraia, L. (1997). *Contributos para uma nova cultura da gestão pública*. Lisboa: Secretariado para a Modernização Administrativa.
- Lawrence, P. R., & Lorsch, J. W. (1973). *Organización y ambiente*. Barcelona: Editorial Labor.
- Lisboa, J., Coelho, A., Coelho, F., & Almeida, F. (2004). *Introdução à gestão das organizações*. Barcelos: Grupo Editorial Vida Económica.
- Madureira, C. (2004). *A formação comportamental no contexto da reforma da Administração Pública Portuguesa*. Oeiras: Instituto Nacional de Administração.
- Martins, J. A. F. (2003, Outubro). *Reforma e inovação em épocas de escassez aguda de recursos: a experiência portuguesa em curso*. Comunicação apresentada no VIII Congresso Universal del CLAD sobre la reforma del Estado Y de la Administracion Publica, Panamá.
- Martins, J. M. A. (1997). *Actividade, estrutura e funcionamento da Direcção-Geral das Alfândegas, 1911-1993*. Tese de mestrado inédita. Huelva: Universidade de Huelva.



- Mayo, E. (1945). *The social problems of an industrial civilization*. Boston: Graduate School of Business Administration, Harvard University.
- Merriam, S. B. (1998). *Qualitative research and case study applications in education*. São Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Mintzberg, H. (1995). *Estrutura e dinâmica das organizações*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- _____, (1996). Managing government, governing management. *Harvard Business Review*, 74(3), 75-83
- Mohrman, S.A., & Cummings, T.G. (1989). *Self-designing organizations: learning how to create high performance*. Reading MA: Addison-Wesley.
- Morgan, G. (1990). *Organizations in society*. London: Macmillan Education.
- _____, (1997). *Images of organization*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Moura, R. (1991). *Gestão de desenvolvimento sócio-organizacional*. Lisboa: ISCTE.
- Naoum, S. (2001). *People and organizational management in construction*. London: Thomas Telford.
- Neves, A. (2002). Cultura de gestão na Administração Pública. In INA (Ed.), *A reinvenção da Administração Pública. Da burocracia à gestão*. Lisboa: INA.
- Oliveira, M. M. (2005). *Como fazer projectos, relatórios monografias, dissertações e teses*. Rio de Janeiro: Elsevier Editora.
- Parson, T. (1951). *The social system*. Glencoe, IL: Free Press.
- Patton, M. (1986). *Qualitative evaluation methods*. Beverly Hills: Sage.
- Perrow, C. (1976). *Análise organizacional. Um enfoque sociológico*. São Paulo: Editora Atlas.
- Pollit, C., & Bouchaert, G. (2000). *Public management reform. A comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Quivy, R., & Campenhoudt, L. V. (1998). *Manual de investigação em ciências sociais*. Lisboa: Gradiva
- Reed, M. (1997). *Sociologia de gestão*. Oeiras: Celta Editora.
- Relatório da Comissão para a Reorganização dos serviços Aduaneiros. (1998). 1.º e 2.º Volume. Lisboa: Ministério das Finanças.
- Rivas, F. G. P. (1989). *Estruturas organizativas e informação na empresa*. Lisboa: Editorial Domingos Barreira.



- Robalo, A. (1997). *Teorias contingenciais de organização*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Robbins, S. P. (1996). *Organizational behaviour: concepts controversies and applications*. Englewood-Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Robson, C. (1999). *The real world research: a resource for social scientists and practitioner-researchers*. Oxford: Blackwell.
- Rocha, J. A. O. (1991). *Princípios de gestão pública*. Lisboa: Ed. Presença.
- _____, (2001). *Gestão pública e modernização administrativa*. Oeiras: INA.
- Schon, D.B. (1971). *The stable state*. New York: The Norton Library.
- Scott, W. R. (1992). *Organizations. Rational, natural, and open systems*. Englewood-Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Selznick, P. (1948). Foundations of the theory of organization. *American Sociological Review*, 13, 25-35
- Shafritz, J. M., & Ott, J. S. (2001). *Classics of organization theory*. Belmont: Wadsworth.
- Simon H. A. (1960). *The new science of management organizations*. New York: Harper & Row.
- Sousa, A. (1990). *Introdução à gestão. Uma abordagem sistémica*. Lisboa: Editorial Verbo
- Stoner, J. A. F., & Freeman, R. E. (1995). *Administração*. Rio de Janeiro: Prentice-Hall do Brasil.
- Stoner, R. (1999). *Teoria geral da administração*. São Paulo: Makron Books.
- Taylor, F. W. (1965). *La direction scientifique des entreprises*. Paris: Dunod.
- _____, (1967). *The principles of scientific management*. New York: W. W. Norton.
- Taylor, J. S., & Bogdan, R. (1984). *Introduction to qualitative research methods: the search for meanings*. New York: John Wiley.
- Teixeira, S. (1998). *Gestão das organizações*. Alfragide: McGraw-Hill de Portugal.
- Thiollent, M. (1997). *Metodologia da pesquisa*. São Paulo: Cortez.
- Thompson, J. (1967). *Organizations in action*. New York: McGraw-Hill.
- Triviños, A. N. S. (1991). *Introdução à pesquisa qualitativa em ciências sociais*. São Paulo: Atlas.
- Weber, M. (1978). *Economy and society: an outline of interpretive sociology*. Berkeley, CA: University of California Press.



- Weber, M. (1999). The area of economics, economic theory, and the ideal type. In R. Swedberg (Ed.), *Essays in economic sociology*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Weick, K. E. (1969). *The social psychology of organization*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Woodward, J. (1965). *Industrial organization: theory and practice*. London: Oxford University Press.
- Yin, R. K. (1990). *Case study research: design and methods*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Legislação

- Decreto Regulamentar 19-A/2004, de 14 de Maio.
- Decreto-Lei 135/99, de 22 de Abril.
- Decreto-Lei 155/92, de 28 de Julho.
- Decreto-Lei 158/96, de 03 de Setembro.
- Decreto-Lei 183/96, de 27 de Setembro.
- Decreto-Lei 190/96, de 09 de Outubro.
- Decreto-Lei 231/93, de 26 de Junho.
- Decreto-Lei 252-A/82, de 28 de Junho.
- Decreto-Lei 262/02, de 25 de Novembro.
- Decreto-Lei 264/91, de 26 de Julho.
- Decreto-Lei 274/90, de 07 de Setembro.
- Decreto-Lei 315/01, de 10 de Dezembro.
- Decreto-Lei 31730, de 15 de Dezembro de 1941 (Regulamento das Alfândegas).
- Decreto-Lei 324/93, de 25 de Setembro.
- Decreto-Lei 360/99, de 16 de Setembro.
- Decreto-Lei 376-A/99, de 21 de Novembro.
- Decreto-Lei 46311, de 27 de Abril de 1965 (Reforma Aduaneira).
- Decreto-Lei 47/2005, de 24 de Fevereiro.
- Decreto-Lei 49/88, de 17 de Fevereiro.
- Decreto-Lei 51/98, de 11 de Março.



Despacho 23442/2004 (2.^a série), de 10 de Novembro, da Directora-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo.

Lei 10/2004, de 22 de Março.

Lei 16-A/2002, de 31 de Maio.

Lei 2/2004, de 15 de Janeiro.

Lei 4/2004, de 15 de Janeiro.

Lei 51/2005, de 30 de Agosto.

Portaria 1067/2004, de 26 de Agosto.

Portaria 191/2003, de 22 de Fevereiro.

Portaria 390/98, de 09 de Julho.

Portaria 509-A/2004, de 14 de Maio.

Portaria 531-A/1993, de 20 de Maio.

Portaria 531-A/93, de 20 de Maio.

Portaria 705-A/2000, de 31 de Agosto.

Portaria 772/2002, de 02 de Julho.

Regulamento (CEE) 2454/93, da Comissão de 02 de Julho de 1993 (Disposições de Aplicação do Código Aduaneiro Comunitário).

Regulamento (CEE) 2913/92, do Conselho, de 12 de Outubro de 1992 (Código Aduaneiro Comunitário).

APÊNDICES

APÊNDICE A

Decreto-Lei 205/2006, de 27 de Outubro, que aprovou a actual Lei Orgânica do Ministério das Finanças e da Administração Pública.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Decreto-Lei n.º 205/2006

de 27 de Outubro

O Programa de Governo consagra a modernização da Administração Pública como um dos instrumentos essenciais da estratégia de desenvolvimento do País. Com esse objectivo, no domínio da reorganização estrutural da Administração, o Governo aprovou, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 4 de Agosto, o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado, abreviadamente designado por PRACE, tendo como objectivo a promoção da cidadania, do desenvolvimento económico e da qualidade dos serviços públicos, com ganhos de eficiência pela simplificação, racionalização e automatização, que permitam a diminuição do número de serviços e dos recursos a eles afectos.

Na sequência da aprovação do PRACE, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2006, de 30 de Março, veio definir as orientações, gerais e especiais, para a reestruturação dos ministérios.

As orientações gerais definidas, relativas quer à reorganização dos serviços centrais dos Ministérios para o exercício de funções de apoio à governação, de gestão de recursos, de natureza consultiva e coordenação interministerial e de natureza operacional, quer à reorganização dos serviços desconcentrados de nível regional, sub-regional e local e à descentralização de funções, determinam, desde logo, a introdução de um novo modelo organizacional que tem por base a racionalização de estruturas, o reforço e a homogeneização das funções estratégicas de suporte à governação, a aproximação da Administração Central dos cidadãos e a devolução de poderes para o nível local ou regional.

Nessa esteira, as orientações especiais definidas reflectem não só a prossecução dos objectivos em que assenta o PRACE, como concretizam os objectivos estabelecidos no Programa de Governo para o movimento de modernização administrativa, preconizando a melhoria da qualidade dos serviços públicos, nos termos acima referidos.

O presente decreto-lei aprova a lei orgânica do Ministério das Finanças e da Administração Pública, introduzindo alterações que visam dar resposta aos desafios que se colocam na prossecução da sua missão e decorrem da necessidade de introduzir maior flexibilidade, transparência, eficácia e eficiência ao seu funcionamento.

É reformulada a missão do Ministério das Finanças e da Administração Pública, passando esta a conter uma referência clara aos objectivos que norteiam a sua actuação: a gestão racional e a valorização dos recursos públicos (recursos humanos, financeiros, patrimoniais e informacionais), a eficiência e equidade na sua obtenção e na sua gestão, a formação e a capacitação de todos aqueles que para eles contribuem e a melhoria dos seus sistemas e processos de organização e gestão.

Assim, é criado o Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais (GPEARI) através do qual se pretende reforçar as funções de apoio à governação, designadamente estratégicas, de estudo e de avaliação de resultados, e que assegura o apoio necessário à formulação de políticas, ao planeamento estratégico e operacional bem como às relações bila-

terais europeias e multilaterais no âmbito do Ministério das Finanças e da Administração Pública, garantindo também a adequada articulação com a programação financeira e observando e avaliando, numa óptica global, os resultados obtidos.

É reforçada a função fiscalizadora da Inspecção-Geral de Finanças (IGF) através da integração, no âmbito das suas atribuições, do controlo estratégico e da auditoria de gestão, nos domínios da organização, gestão e funcionamento dos serviços, das medidas de gestão, qualificação e desenvolvimento dos recursos humanos e das políticas de modernização e racionalização dos procedimentos e qualidade dos serviços. A IGF assume-se como o serviço de controlo financeiro estratégico e de auditoria, incluindo a de cariz orçamental, em estreita colaboração com a Direcção-Geral do Orçamento, cuja actuação abrange os serviços da administração directa do Estado e demais entidades do sector público administrativo, bem como as entidades do sector público empresarial e do sector privado e cooperativo, estas últimas nas relações financeiras com o Estado, assim como quanto aos serviços da administração directa do Estado.

A Direcção-Geral do Orçamento (DGO) mantém-se como serviço preponderante no controlo da gestão orçamental a qual compete superintender a elaboração e execução do Orçamento do Estado e da contabilidade pública, colaborando com a IGF na execução das auditorias orçamentais e prestando apoio técnico aos controladores financeiros. São ainda reforçadas as responsabilidades da DGO com a integração das atribuições relacionadas com a negociação do orçamento das Comunidades Europeias e das atribuições no âmbito da gestão financeira do Programa de Investimento e Despesa de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC).

A Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), ao agregar funções de gestão de activos patrimoniais, a par dos financeiros reforça a sua função central de gestão dos activos do Estado, sem prejuízo das novas competências do Instituto de Gestão do Crédito Público, mantendo, no essencial, as suas anteriores atribuições.

No domínio da administração tributária, e embora se pressuponha a realização de um esforço adicional de racionalização nas actuais estruturas orgânicas, mantêm-se, praticamente na íntegra, a missão fundamental e o conjunto de atribuições cometidas à Direcção-Geral dos Impostos, à Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo e à Direcção-Geral da Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros.

Simplificar e reduzir custos de contextos, obter maiores sinergias e maior capacidade operativa dos serviços da administração tributária continuam a ser os objectivos essenciais nesta área, para cuja prossecução, todavia, se consideram desadequados quaisquer modelos que impliquem a existência de organizações de cúpula em relação às direcções-gerais tributárias.

As funções de coordenação, controlo e planeamento estratégico e integrado, quer ao nível da administração tributária, quer entre esta e outras autoridades de controlo, de segurança ou policiais, são exequíveis institucionalmente com bons níveis de eficácia e flexibilidade e podem ser reforçadas, de modo desburocratizado e sem custos relevantes, através de estruturas com finalidade específica, temporárias ou permanentes, a funcionar no âmbito do Conselho Superior de Finanças.

A Direcção-Geral de Protecção Social aos Funcionários e Agentes da Administração (ADSE) assume uma responsabilidade acrescida na gestão dos benefícios e da rede de prestadores, na sequência da conformação dos subsistemas, e na administração das receitas decorrentes do desconto obrigatório para a ADSE.

Assinala-se a integração do Instituto de Informática na administração directa do Estado, competindo-lhe definir as políticas e as estratégias das tecnologias de informação e comunicação do ministério e ainda garantir o planeamento, concepção, execução e avaliação das iniciativas de informatização e actualização tecnológica dos respectivos serviços e organismos.

Saliente-se, por outro lado, uma aposta clara no desenvolvimento de uma filosofia de partilha de serviços em matérias transversais a todo o ministério permitindo antever, num futuro próximo, significativos acréscimos de eficiência em áreas tão sensíveis como a gestão financeira e contabilística, os recursos materiais e patrimoniais, ou o planeamento e gestão de projectos no domínio dos sistemas e tecnologias da informação e da comunicação, neste caso através da actuação concertada entre a Direcção-Geral da Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros e o Instituto de Informática. Importa também salientar que a implementação dos referidos serviços partilhados poderá passar igualmente pela adopção de estruturas profissionalizadas de natureza empresarial, que permitam uma maior celeridade e uniformidade de procedimentos com a inerente racionalização de meios.

Tendo em conta a nova orgânica do ministério, o presente decreto-lei procede também à racionalização das estruturas dirigentes e antecipa as sinergias que a partilha de serviços trará a este nível. A nova dimensão criada pela partilha de serviços implicará, a médio prazo, que se complete este esforço com uma nova revisão do número de dirigentes.

No novo modelo organizativo, o Conselho Superior de Finanças integra todas as formas permanentes ou temporárias, de participação de forças sociais e de consulta técnica ou administrativa que, embora dotadas de autonomia técnica, funcionam administrativa ou financeiramente no âmbito do Ministério das Finanças e da Administração Pública.

No que respeita à administração indirecta do Estado, aproveitou-se a oportunidade para clarificar as competências da Caixa Geral de Aposentações e do Instituto Nacional da Administração, para criar os Serviços Sociais da Administração Pública e para reforçar as competências do Instituto de Gestão do Crédito Público.

Relativamente aos Serviços Sociais da Administração Pública, a sua criação antecede e anuncia a implementação de um sistema de acção social complementar coerente e transversal a toda a administração central do Estado, determinando a extinção de vários serviços e organismos existentes na Administração Pública com atribuições neste domínio e que actualmente prestam serviços sociais heterogéneos e desarticulados entre si.

Quanto ao Instituto de Gestão do Crédito Público, este passa a gerir também as disponibilidades de tesouraria num quadro de gestão integrada de activos e passivos directamente relacionados entre si. O reforço das atribuições do IGCP justifica-se sobretudo porque proporciona uma gestão integrada daquelas disponibilidades com a dívida pública, que terá como consequência uma maior racionalidade e eficiência na gestão das duas realidades e uma utilização óptima dos respectivos recursos.

Como é evidente, importa que os processos de mudanças já expostos sejam apoiados por vastos e diversificados programas de formação, valorização e requalificação com destinatários individuais e organizacionais, apoio este cuja competência pertence ao INA. O INA terá também a missão de diagnosticar, conceber e desenvolver as acções prioritárias no âmbito dos acordos de cooperação e parceria mais apropriados.

Assim:

Nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 198.º da Constituição, o Governo decreta o seguinte:

LEI ORGÂNICA DO MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CAPÍTULO I

Missão e atribuições

Artigo 1.º

Missão

O Ministério das Finanças e da Administração Pública, abreviadamente designado por MFAP, é o departamento governamental que tem por missão definir e conduzir a política financeira do Estado e as políticas da Administração Pública, promovendo a gestão racional dos recursos públicos, o aumento da eficiência e equidade na sua obtenção e gestão e a melhoria dos sistemas e processos da sua organização e gestão.

Artigo 2.º

Atribuições

Na prossecução da sua missão, são atribuições do MFAP:

- a) Definir e controlar a execução da política financeira do Estado, tendo especialmente em atenção a prossecução de objectivos de estabilização conjuntural e de desenvolvimento económico, no quadro da política económica definida pela Assembleia da República e pelo Governo e pelos órgãos competentes da União Europeia;
- b) Conceber e executar a política fiscal;
- c) Gerir os instrumentos financeiros do Estado, designadamente o Orçamento do Estado, o Tesouro e o Património;
- d) Exercer a tutela das empresas públicas, isoladamente ou em conjunto com o membro ou membros do Governo responsáveis pelo respectivo sector de actividade;
- e) Exercer a função accionista do Estado;
- f) Coordenar e controlar a actividade financeira dos diversos subsectores do sector público administrativo, designadamente no quadro das obrigações decorrentes do artigo 104.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia e do Pacto de Estabilidade e Crescimento;
- g) Exercer a tutela financeira sobre as autarquias locais;
- h) Coordenar as relações financeiras entre o Estado e as Regiões Autónomas;
- i) Coordenar as relações financeiras do Estado com a União Europeia, os outros Estados e as organizações internacionais;
- j) Exercer o controlo sobre a fronteira externa comunitária para fins fiscais e económicos;
- l) Exercer o controlo sobre o território aduaneiro nacional para os fins referidos na alínea anterior;
- m) Assegurar as relações do Governo com o Banco de Portugal no que respeita à execução da política monetária;
- n) Definir, coordenar e avaliar as políticas de recursos humanos na Administração Pública, nomeadamente no que se refere aos regimes de emprego público e ao desenvolvimento e qualificação profissional;
- o) Definir, coordenar e aplicar as políticas relativas à Administração Pública, designadamente nas áreas

referentes à organização e gestão dos serviços, visando o aumento da eficácia e eficiência, a racionalização da actividade administrativa e a promoção da qualidade dos serviços públicos;

p) Gerir o subsistema de saúde da Administração Pública;

q) Assegurar a acção social complementar da generalidade dos trabalhadores da Administração Pública.

CAPÍTULO II

Estrutura orgânica

Artigo 3.º

Estrutura geral

O MFAP prossegue as suas atribuições através de serviços integrados na administração directa do Estado, de organismos integrados na administração indirecta do Estado, de órgãos consultivos, de entidades integradas no sector empresarial do Estado e de outras estruturas.

Artigo 4.º

Administração directa do Estado

Integram a administração directa do Estado, no âmbito do MFAP, os seguintes serviços centrais:

- a) O Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais;
- b) A Inspeção-Geral de Finanças;
- c) A Secretaria-Geral;
- d) A Direcção-Geral do Orçamento;
- e) A Direcção-Geral do Tesouro e Finanças;
- f) A Direcção-Geral dos Impostos;
- g) A Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo;
- h) A Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público;
- i) A Direcção-Geral de Protecção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública;
- j) A Direcção-Geral da Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros;
- l) O Instituto de Informática;
- m) Os Serviços Sociais da Administração Pública.

Artigo 5.º

Administração indirecta do Estado

Prosseguem atribuições do MFAP, sob supervisão e tutela do respectivo ministro, os seguintes organismos:

- a) A Caixa Geral de Aposentações, I. P.;
- b) O Instituto Nacional de Administração, I. P.;
- c) O Instituto de Gestão do Crédito Público, I. P.

Artigo 6.º

Entidades administrativas independentes

São entidades administrativas independentes de supervisão e regulação do sistema financeiro:

- a) O Banco de Portugal;
- b) O Instituto de Seguros de Portugal;
- c) A Comissão do Mercado de Valores Mobiliários.

Artigo 7.º

Órgão consultivo

O Conselho Superior de Finanças é o órgão consultivo do MFAP.

Artigo 8.º**Outras estruturas**

No âmbito do MFAP funcionam ainda:

- a) A Comissão de Acompanhamento das Reprivatizações;
- b) O Conselho de Garantias Financeiras à Exportação e ao Investimento.

Artigo 9.º**Sector empresarial do Estado**

1 — Sem prejuízo dos poderes conferidos por lei ao Conselho de Ministros, a competência relativa à definição das orientações das empresas participadas, bem como ao acompanhamento da sua execução, é exercida pelo membro do Governo responsável pela área das Finanças em articulação com o membro do Governo responsável pela Economia e com o membro do Governo competente em razão da matéria.

2 — Sem prejuízo dos poderes conferidos por lei ao Conselho de Ministros e a outros ministros, o membro do Governo responsável pelas Finanças exerce em relação às demais entidades do sector empresarial do Estado as competências que lhe são atribuídas por lei.

Artigo 10.º**Controlador financeiro**

No âmbito do MFAP, pode ainda actuar um controlador financeiro, nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 33/2006, de 17 de Janeiro.

CAPÍTULO III**Serviços, organismos, órgãos consultivos e outras estruturas****SECÇÃO I****Serviços da administração directa do Estado****Artigo 11.º****Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais**

1 — O Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais, abreviadamente designado por GPEARI, tem por missão garantir o apoio à formulação de políticas e ao planeamento estratégico e operacional, em articulação com a programação financeira, assegurar, directamente ou sob sua coordenação, as relações internacionais, acompanhar e avaliar a execução de políticas, dos instrumentos de planeamento e os resultados dos sistemas de organização e gestão, em articulação com os demais serviços do MFAP.

2 — O GPEARI prossegue as seguintes atribuições:

- a) Prestar apoio em matéria de definição e estruturação das políticas, prioridades e objectivos do MFAP e contribuir para a concepção e execução da política legislativa do ministério;
- b) Apoiar a definição das principais opções em matéria orçamental e assegurar a articulação entre os instrumentos de planeamento, de previsão orçamental, de reporte e de prestação de contas;
- c) Analisar o impacto da evolução dos agregados macroeconómicos relevantes na gestão e controlo da política fiscal e orçamental, e elaborar projecções das

principais variáveis macroeconómicas, tendo em vista a programação orçamental de médio prazo;

d) Assegurar a elaboração das Grandes Opções do Plano, no quadro da coordenação atribuída ao Gabinete de Estudos, Planeamento e Avaliação da Presidência do Conselho de Ministros, e em articulação com os departamentos competentes dos demais ministérios, em particular com o Departamento de Prospectiva e Planeamento e Relações Internacionais do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional;

e) Elaborar, difundir e apoiar a criação de instrumentos de planeamento, de programação financeira e de avaliação das políticas e programas do MFAP;

f) Garantir a produção de informação adequada, designadamente estatística, no quadro do sistema estatístico nacional, nas áreas de intervenção do MFAP;

g) Coordenar a actividade do MFAP no âmbito das relações bilaterais, europeias e multilaterais.

3 — O GPEARI é dirigido por um director-geral, coadjuvado por dois subdirectores-gerais.

Artigo 12.º**Inspeção-Geral de Finanças**

1 — A Inspeção-Geral de Finanças, abreviadamente designada por IGF, tem por missão assegurar o controlo estratégico da administração financeira do Estado, compreendendo o controlo da legalidade e a auditoria financeira e de gestão, bem como a avaliação de serviços e organismos, actividades e programas, e também a de prestar apoio técnico especializado.

2 — A intervenção da IGF abrange todas as entidades do sector público administrativo e empresarial, bem como dos sectores privado e cooperativo, neste caso quando sejam sujeitos de relações financeiras ou tributárias com o Estado ou com a União Europeia ou quando se mostre indispensável ao controlo indirecto de quaisquer entidades abrangidas pela sua acção.

3 — A IGF prossegue as seguintes atribuições:

a) Exercer, no âmbito da administração financeira do Estado, a auditoria e o controlo nos domínios orçamental, económico, financeiro e patrimonial, de acordo com os princípios da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira, contribuindo para a economia, a eficácia e a eficiência na obtenção das receitas públicas e na realização das despesas públicas, nacionais e comunitárias;

b) Proceder a acções sistemáticas de auditoria financeira, incluindo a orçamental com a colaboração da DGO, de controlo e avaliação dos serviços e organismos, actividades e programas da administração financeira do Estado, com especial incidência nas áreas da organização, gestão pública, funcionamento e recursos humanos, visando a qualidade e eficiência dos serviços públicos;

c) Presidir ao Conselho Coordenador do Sistema de Controlo Interno, bem como elaborar o plano estratégico plurianual e os planos de acções anuais para efeitos do da Lei de Enquadramento Orçamental;

d) Desempenhar as funções de interlocutor nacional da Comissão Europeia, nos domínios da auditoria, do controlo financeiro e das irregularidades financeiras;

e) Realizar acções de coordenação, articulação e avaliação da fiabilidade dos sistemas de controlo interno dos fluxos financeiros de fundos públicos, nacionais e comunitários;

f) Realizar auditorias financeiras, de sistemas e de desempenho, inspecções, análises de natureza económico-financeira, exames fiscais e outras acções de controlo às entidades, públicas e privadas, abrangidas pela sua intervenção;

g) Realizar auditorias informáticas, em especial à qualidade e segurança dos sistemas de informação, relativamente às entidades públicas ou privadas, objecto da sua intervenção;

h) Realizar sindicâncias, inquéritos e averiguações a quaisquer serviços públicos ou pessoas colectivas de direito público, para avaliação da qualidade dos serviços, através da respectiva eficácia e eficiência, bem como desenvolver o procedimento disciplinar, quando for o caso, nas entidades abrangidas pela sua intervenção;

i) Instruir e decidir os processos de contra-ordenação resultantes da supervisão das entidades parafinanceiras;

j) Prestar o apoio técnico especializado para que se encontre vocacionada, designadamente, mediante a promoção de investigação técnica, a realização de estudos e a emissão de pareceres, bem como a participação em júris, comissões e grupos de trabalho, nacionais e comunitários.

4 — A IGF é dirigida por um inspector-geral, coadjuvado por quatro subinspectores-gerais.

Artigo 13.º

Secretaria-Geral

1 — A Secretaria-Geral, abreviadamente designada por SG, tem por missão assegurar o apoio técnico e administrativo aos gabinetes dos membros do Governo integrados no MFAP e aos demais órgãos e serviços nele integrados, nos domínios da gestão de recursos internos, do apoio técnico jurídico e contencioso, da documentação e informação e da comunicação e relações públicas.

2 — A SG prossegue as seguintes atribuições:

a) Apoiar administrativa, técnica e juridicamente os gabinetes dos membros do Governo integrados MFAP, bem como os órgãos, serviços, comissões e grupos de trabalho que não disponham de meios apropriados, bem como assegurar os serviços de apoio jurídico-contencioso do MFAP;

b) Gerir os contratos de prestação de serviços de suporte não integrados em entidades públicas prestadoras de serviços partilhados, bem como centralizar o expediente relativo às aquisições de bens e serviços para o MFAP, no quadro do funcionamento do sistema de compras públicas, assegurando as funções de unidade ministerial de compras;

c) Gerir o edifício-sede do ministério e coordenar as acções referentes à organização e preservação do património e arquivo histórico, procedendo à recolha, tratamento, conservação e comunicação dos arquivos que deixaram de ser de uso corrente por parte dos organismos produtores;

d) Assegurar as actividades do ministério no âmbito da comunicação e relações públicas e gerir a documentação e informação, assegurando o funcionamento da biblioteca, dos arquivos dos gabinetes dos membros do Governo integrados no MFAP e da Secretaria-Geral;

e) Promover a aplicação das medidas de política de organização e de recursos humanos definidas para a Administração Pública, coordenando e apoiando os serviços e organismos do MFAP na respectiva implementação;

f) Processar, financiar e pagar as despesas resultantes de reconstituição de bens do Estado ou de indemnizações devidas a funcionários ou terceiros, nos termos

definidos na lei.

3 — A SG é dirigida por um secretário-geral, coadjuvado por dois secretários-gerais adjuntos.

Artigo 14.º

Direcção-Geral do Orçamento

1 — A Direcção-Geral do Orçamento, abreviadamente designada por DGO, tem por missão supervisionar na elaboração e execução do Orçamento do Estado, na contabilidade do Estado, no controlo da legalidade, regularidade e economia da administração financeira do Estado, e assegurar a participação do MFAP no quadro da negociação do orçamento e da programação financeira plurianual das Comunidades Europeias e assegurar a elaboração e gestão do Programa de Investimento e Despesas de Desenvolvimento (PIDDAC).

2 — A DGO prossegue as seguintes atribuições:

a) Preparar o Orçamento do Estado, elaborar a Conta Geral do Estado e as contas nacionais das Administrações Públicas;

b) Analisar, acompanhar e controlar a execução orçamental, propor orientações para melhorar o desempenho da política orçamental, colaborar com a IGF na execução das auditorias orçamentais e prestar apoio técnico aos controladores financeiros;

c) Superintender na elaboração e divulgação de normas de contabilização de receitas e despesas públicas, e colaborar na definição das regras e procedimentos necessários à elaboração do balanço do Estado;

d) Coordenar o sistema de gestão e informação orçamental;

e) Elaborar o quadro plurianual do Orçamento do Estado e manter actualizado um quadro previsional da evolução das contas orçamentais do sector público administrativo;

f) Preparar os projectos de diploma de execução orçamental e instruções para o seu cumprimento, e elaborar pareceres jurídicos e orçamentais sobre os projectos de diplomas que impliquem despesas públicas;

g) Assegurar, em articulação como o GPEARI, a participação do MFAP no quadro da aprovação do orçamento e da programação financeira plurianual das Comunidades Europeias;

h) Preparar e elaborar a proposta técnica do Programa de Investimento e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC) e proceder ao acompanhamento e avaliação da sua execução, articulando com o Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I. P., o investimento co-financiado.

3 — A DGO é dirigida por um director-geral, coadjuvado por quatro subdirectores-gerais.

Artigo 15.º

Direcção-Geral do Tesouro e Finanças

1 — A Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, abreviadamente designada por DGTF, tem por missão assegurar a gestão da rede de cobranças e de serviços associados à Tesouraria do Estado e aos serviços da administração directa e indirecta e a efectivação das operações de intervenção financeira do Estado, acompanhar as matérias respeitantes ao exercício da tutela financeira do sector público administrativo e empresarial e da função accionista e assegurar a gestão integrada do património do Estado, bem como a intervenção em operações patrimoniais do sector público, nos termos da lei.

2 — A DGTF prossegue as seguintes atribuições:

- a) Gerir e controlar o sistema de cobranças do Estado, prestar serviços bancários a organismos da administração directa e indirecta do Estado e outras entidades públicas e assegurar a centralização e controlo dos registos contabilísticos das caixas do Tesouro;
- b) Conceder subsídios, indemnizações compensatórias e bonificações de juros, nos termos previstos na lei;
- c) Administrar a dívida pública acessória e a condução do processo de concessão de garantias do Estado;
- d) Assegurar a assunção e regularização de responsabilidades financeiras do Estado e de passivos de entidades ou organismos do sector público ou resultantes de situações do passado, nos termos previstos na lei;
- e) Adquirir, arrendar, administrar e alienar, directa ou indirectamente, os activos patrimoniais do Estado;
- f) Administrar os activos financeiros do Estado, bem como acompanhar a evolução dos mercados e serviços financeiros;
- g) Acompanhar a evolução dos mercados e serviços financeiros;
- h) Assegurar o estudo, preparação e acompanhamento das matérias respeitantes ao exercício da tutela financeira do sector público, administrativo e empresarial e ao exercício da função accionista do Estado nos planos interno e internacional;
- i) Promover a recuperação de créditos decorrentes das operações de intervenção financeira;
- j) Controlar a emissão e circulação da moeda metálica;
- l) Dar apoio técnico à participação portuguesa nos assuntos relacionados com a União Económica e Monetária e assegurar a representação técnica do MFAP em organizações europeias e internacionais em matéria financeira, sem prejuízo das atribuições de orientação geral e estratégica de outras entidades nesta matéria.

3 — A DGTF é dirigida por um director-geral, coadjuvado por três subdirectores-gerais.

Artigo 16.º

Direcção-Geral dos Impostos

1 — A Direcção-Geral dos Impostos, abreviadamente designada por DGCI, tem por missão administrar os impostos sobre o rendimento, sobre o património e sobre o consumo, bem como administrar outros tributos que lhe sejam atribuídos por lei, de acordo com as políticas definidas pelo Governo em matéria tributária.

2 — A DGCI prossegue as seguintes atribuições:

- a) Assegurar a liquidação e cobrança dos impostos e outros tributos que lhe incumbe administrar;
- b) Exercer a acção de inspecção tributária, prevenindo e combatendo a fraude e evasão fiscais;
- c) Exercer a acção de justiça tributária e assegurar a representação da Fazenda Pública junto dos órgãos judiciais;
- d) Executar acordos e convenções internacionais em matéria tributária, nomeadamente os destinados a evitar a dupla tributação, cooperar com as administrações tributárias de outros Estados;
- e) Informar os particulares sobre as respectivas obrigações fiscais e apoiá-los no cumprimento das mesmas;
- f) Promover a correcta aplicação da legislação e das decisões administrativas relacionadas com as atribuições que prossegue e contribuir para a melhoria da eficácia do sistema fiscal, propondo as medidas de carácter normativo, técnico e organizacional que se revelem adequadas.

3 — A DGCI é dirigida por um director-geral, coadjuvado por oito subdirectores-gerais.

Artigo 17.º

Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo

1 — A Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo, abreviadamente designada por DGAIEC, tem por missão exercer o controlo da fronteira externa comunitária e do território aduaneiro nacional para fins fiscais, económicos e de protecção da sociedade, designadamente no âmbito da cultura e da segurança e saúde públicas, bem como administrar os impostos especiais sobre o consumo e os demais impostos indirectos que lhe estão cometidos, de acordo com as políticas definidas pelo Governo e nos termos do disposto na legislação comunitária.

2 — A DGAIEC prossegue as seguintes atribuições:

- a) Assegurar a liquidação, cobrança e contabilização dos direitos de importação e exportação, dos impostos especiais sobre o consumo e dos demais impostos indirectos que lhe incumbe administrar;
- b) Garantir a aplicação das normas a que se encontram sujeitas as mercadorias introduzidas no território da Comunidade, exercer a acção de inspecção tributária e efectuar os controlos relativos à entrada, saída e circulação das mercadorias no território nacional, prevenindo e combatendo a fraude e a evasão aduaneiras e fiscais e os tráficos ilícitos, designadamente de estupefacientes, substâncias psicotrópicas e seus precursores, produtos estratégicos e outros produtos sujeitos a proibições ou restrições;
- c) Exercer a acção de justiça tributária e assegurar a representação da Fazenda Pública junto dos órgãos judiciais;
- d) Cooperar e articular com outros serviços, organismos comunitários e internacionais, nomeadamente através da assistência mútua e da coordenação com outras administrações aduaneiras;
- e) Informar os operadores e os particulares sobre as respectivas obrigações aduaneiras e fiscais e apoiá-los no cumprimento das mesmas;
- f) Assegurar o licenciamento do comércio externo de produtos agrícolas, de produtos industriais, de bens e tecnologias de dupla utilização, exceptuando os bens e tecnologias militares sujeitos a licenciamento pelo Ministério da Defesa Nacional, de estupefacientes e substâncias psicotrópicas e gerir os regimes restritivos do comércio externo desses produtos.

3 — A DGAIEC é dirigida por um director-geral, coadjuvado por quatro subdirectores-gerais.

Artigo 18.º

Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público

1 — A Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público, abreviadamente designada por DGAEP, tem por missão apoiar a definição de políticas para a Administração Pública nos domínios da organização e da gestão, dos regimes de emprego e da gestão dos recursos humanos, assegurar a informação e dinamização das medidas adoptadas e contribuir para a avaliação da sua execução.

2 — A DGAEP prossegue as seguintes atribuições:

- a) Apoiar a definição das políticas referentes à organização, gestão e avaliação dos serviços públicos, dinamizando e coordenando a sua aplicação, com vista ao aumento da sua eficiência;

b) Apoiar a definição das políticas de recursos humanos na Administração Pública, nomeadamente no que se refere aos regimes de emprego e de trabalho, sistemas de planeamento, gestão, qualificação e desenvolvimento profissional e avaliação, dinamizando e coordenando a sua aplicação, com vista à satisfação do interesse público e motivação dos trabalhadores;

c) Disponibilizar informação estatística sobre o emprego público e os recursos organizacionais da Administração Pública que permita sustentar as políticas públicas a adoptar relativamente a estas matérias.

3 — A DGAEP é dirigida por um director-geral, coadjuvado por dois subdirectores-gerais.

Artigo 19.º

Direcção-Geral de Protecção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública

1 — A Direcção-Geral de Protecção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública, abreviadamente designada por ADSE, tem por missão assegurar a protecção aos beneficiários nos domínios da promoção da saúde, prevenção da doença, tratamento e reabilitação.

2 — A ADSE prossegue as seguintes atribuições:

a) Organizar, implementar, orientar e controlar todas as formas de protecção social, em estreita colaboração com a DGAEP e com os serviços e instituições dependentes do Ministério da Saúde, do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social e outros organismos estatais ou particulares congéneres;

b) Propor as medidas adequadas à utilização dos recursos que lhe sejam atribuídos, de forma a prosseguir os seus fins dentro dos princípios de uma gestão por objectivos;

c) Celebrar os acordos, convenções, contratos e protocolos que interessem ao desempenho da sua missão e acompanhar o rigoroso cumprimento dos mesmos;

d) Promover o registo dos encargos familiares na Administração Pública e propor a definição de critérios de aplicação do direito às respectivas prestações;

e) Proceder à gestão dos benefícios a aplicar no domínio da protecção social da Administração Pública;

f) Administrar as receitas decorrentes do desconto obrigatório para a ADSE;

g) Controlar e fiscalizar as situações de doença;

h) Contribuir para o desenvolvimento da acção social em articulação com os SSAP;

i) Propor ou participar na elaboração dos projectos de diploma relativos às atribuições que prossegue;

j) Desenvolver os mecanismos de controlo inerentes à atribuição de benefícios;

l) Aplicar aos beneficiários as sanções previstas na lei quando se detectem infracções às normas e regulamentos da ADSE.

3 — A ADSE é dirigida por um director-geral, coadjuvado por dois subdirectores-gerais.

Artigo 20.º

Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros

1 — A Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros, abreviadamente

designada por DGITA, tem por missão apoiar a DGCI e a DGAIEC no domínio dos sistemas e tecnologias de informação, nomeadamente através do desenvolvimento de infra-estruturas tecnológicas e da prestação de serviços de qualidade necessários para a concretização dos objectivos estratégicos e atribuições daquelas direcções-gerais.

2 — A DGITA prossegue as seguintes atribuições:

a) Avaliar, em estreita colaboração com a DGCI e a DGAIEC, as necessidades de informação e oportunidade para as tecnologias de informação no desenvolvimento permanente dos serviços da administração fiscal e aduaneira;

b) Prestar à DGCI e à DGAIEC, no âmbito das atribuições que prossegue, apoio técnico relativamente à gestão dos sistemas de informação;

c) Implementar, pela aquisição ou desenvolvimento, as infra-estruturas tecnológicas dos serviços da administração fiscal e aduaneira e assegurar a respectiva gestão operacional;

d) Conceber, desenvolver, implementar e explorar os sistemas de informação de utilização comum da DGCI e da DGAIEC ou destinados à satisfação de necessidades específicas de ambas;

e) Assegurar a gestão patrimonial da informação em suporte informático da DGCI e da DGAIEC.

3 — A DGITA é dirigida por um director-geral, coadjuvado por dois subdirectores-gerais.

Artigo 21.º

Instituto de Informática

1 — O Instituto de Informática, abreviadamente designado por II, tem por missão apoiar a definição das políticas e estratégias das tecnologias de informação e comunicação (TIC) do MFAP e garantir o planeamento, concepção, execução e avaliação das iniciativas de informatização e actualização tecnológica dos respectivos serviços e organismos, assegurando uma gestão eficaz e racional dos recursos disponíveis.

2 — O II prossegue as seguintes atribuições:

a) Apoiar a definição da política estratégica de TIC do MFAP, elaborar o respectivo plano estratégico e acompanhar o seu cumprimento;

b) Assegurar a articulação com os organismos com atribuições interministeriais na área das TIC, garantindo a participação em iniciativas de natureza transversal, a aplicação no MFAP de normas e orientações comuns, a utilização de infra-estruturas tecnológicas partilhadas da Administração Pública e a integração em processos aquisitivos agregados com outros ministérios;

c) Definir e controlar o cumprimento de normas e procedimentos relativos à selecção, aquisição e utilização de infra-estruturas tecnológicas e sistemas de informação;

d) Coordenar a realização de projectos no âmbito das tecnologias de informação e de comunicações e assegurar a construção, gestão e operação de sistemas e infra-estruturas na área de actuação do MFAP, em articulação com os organismos;

e) Acompanhar em permanência o desenvolvimento de sistemas de informação e infra-estruturas tecnológicas, de forma a garantir a sua adequação às necessidades dos organismos do ministério e o cumprimento das políticas e normas definidas, promovendo a uni-

ficação e racionalização de métodos, processos e infra-estruturas;

f) Administrar bases de dados que, no âmbito do MFAP, lhe sejam cometidas;

g) Prestar serviços a outras entidades, com base em adequados instrumentos contratuais que determinem, designadamente, os níveis de prestação e respectivas contrapartidas.

3 — O II é dirigido por um director-geral, coadjuvado por dois subdirectores-gerais.

Artigo 22.º

Serviços Sociais da Administração Pública

1 — Os Serviços Sociais da Administração Pública, abreviadamente designados por SSAP, têm por missão assegurar a acção social complementar da generalidade dos trabalhadores da Administração Pública, com excepção daqueles que se encontrem abrangidos por outros serviços específicos de idêntica natureza.

2 — O SSAP prossegue as seguintes atribuições:

a) Contribuir para a definição de um sistema coerente de acção social complementar transversal a toda a administração central do Estado e assegurar a sua implementação;

b) Definir as condições de acesso aos benefícios de acção social complementar;

c) Garantir a gestão dos benefícios de acção social complementar;

d) Assegurar uma adequada gestão das receitas, designadamente as provenientes de quotizações;

e) Recolher e manter permanentemente actualizada informação estatística sobre o universo de beneficiários e de benefícios concedidos.

2 — Os SSAP são dirigidos por um presidente, coadjuvado por dois vice-presidentes.

SECÇÃO II

Organismos da administração indirecta do Estado

Artigo 23.º

Caixa Geral de Aposentações, I. P.

1 — A Caixa Geral de Aposentações, I. P., abreviadamente designada por CGA, I. P., tem por missão gerir o regime de segurança social público em matéria de pensões de aposentação, de reforma, de sobrevivência e de outras de natureza especial.

2 — São atribuições da CGA, I. P.:

a) Assegurar a gestão e atribuição de pensões e prestações devidas no âmbito do regime de segurança social público e de outras de natureza especial, nos termos da lei;

b) Assegurar a gestão e controlo das quotas dos subcritores e das contribuições de entidades;

c) Propor ou participar na elaboração de projectos de legislação da segurança social do sector público;

d) Elaborar informação estatística e de gestão.

3 — A CGA, I. P., é dirigida por um conselho directivo, composto por um presidente e dois vogais.

Artigo 24.º

Instituto Nacional de Administração, I. P.

1 — O Instituto Nacional de Administração, I. P., abreviadamente designado por INA, I. P., tem por missão contribuir, através da formação, da investigação técnico-científica e da assessoria técnica, para a valorização dos recursos humanos da Administração Pública.

2 — São atribuições do INA, I. P.:

a) Organizar e realizar acções de formação visando a qualificação profissional inicial, a especialização em novas competências essenciais à mobilidade e à actualização e o desenvolvimento de uma nova cultura de gestão adequada a quem desempenha funções dirigentes;

b) Desenvolver estudos aplicados e projectos de inovação e de apoio à mudança organizacional;

c) Assegurar a cooperação técnica internacional, designadamente com instituições congéneres, nos domínios da valorização dos recursos humanos das administrações públicas, da inovação e do apoio à mudança organizacional.

3 — A competência relativa à definição das orientações estratégicas do INA, I. P., bem como ao acompanhamento da sua execução, é exercida em articulação com o membro do Governo responsável pela área da modernização administrativa.

4 — O INA, I. P., é dirigido por um conselho directivo, composto por um presidente e dois vogais.

Artigo 25.º

Instituto de Gestão do Crédito Público, I. P.

1 — O Instituto de Gestão do Crédito Público, I. P., abreviadamente designado por IGCP, I. P., tem por missão gerir, de forma integrada, as disponibilidades da Tesouraria e o endividamento público directo do Estado, bem como coordenar o financiamento dos serviços e fundos dotados de autonomia administrativa e financeira, em obediência às orientações definidas pelo Governo através do membro do Governo responsável pela área das Finanças.

2 — São atribuições do IGCP, I. P.:

a) Gerir as disponibilidades da Tesouraria do Estado;

b) Propor ao Governo as orientações a prosseguir no financiamento do Estado, atendendo às condições dos mercados e às necessidades de tesouraria, bem como às orientações a que deve subordinar-se a gestão da dívida pública directa do Estado;

c) Intervir nos assuntos respeitantes ao funcionamento do mercado da dívida pública;

d) Gerir o Fundo de Regularização da Dívida Pública, nos termos da lei, e zelar pela aplicação das leis e seu cumprimento em tudo o que se referir à constituição da dívida pública directa e respectiva gestão;

e) Acompanhar as operações de dívida pública directa e executar a tramitação daquelas cujo processamento lhe seja atribuído;

f) Prestar ao Estado e a outras entidades públicas serviços de consultadoria e assistência técnicas, bem como gerir dívidas de entidades do sector público administrativo, mediante a celebração de contratos de gestão, desde que tais prestações de serviços não se revelem incompatíveis com o seu objecto.

3 — O IGCP, I. P., é dirigido por um conselho directivo, composto por um presidente e dois vogais.

SECÇÃO III

Entidades administrativas independentes

Artigo 26.º

Banco de Portugal

O Banco de Portugal é independente no exercício das suas funções, estando sujeito à tutela do MFAP, enquanto autoridade de supervisão e regulação do sector financeiro, nos termos previstos na lei e no respectivo estatuto.

Artigo 27.º

Instituto de Seguros de Portugal

O Instituto de Seguros de Portugal é independente no exercício das suas funções, estando sujeito à tutela do MFAP, nos termos previstos na lei e nos respectivos estatutos.

Artigo 28.º

Comissão do Mercado de Valores Mobiliários

A Comissão do Mercado de Valores Mobiliários é independente no exercício das suas funções, estando sujeita à tutela do MFAP, nos termos previstos na lei e nos respectivos estatutos.

SECÇÃO IV

Órgãos consultivos

Artigo 29.º

Conselho Superior de Finanças

1 — O Conselho Superior de Finanças tem por missão coadjuvar o Ministro das Finanças na definição e execução das diversas políticas a prosseguir no âmbito do respectivo ministério.

2 — O Conselho Superior de Finanças integra outras estruturas, permanentes ou transitórias, de participação de forças sociais e de consulta técnica ou administrativa.

3 — A composição, as competências e o modo de funcionamento do Conselho Superior de Finanças são definidas pelo membro do Governo responsável pela área das Finanças.

SECÇÃO V

Outras estruturas

Artigo 30.º

Comissão de Acompanhamento das Reprivatizações

1 — A Comissão de Acompanhamento das Reprivatizações tem por missão apoiar tecnicamente o Governo em todas as fases dos processos de reprivatização, bem como fiscalizar a estrita observância dos princípios e regras consagrados no respectivo regime jurídico.

2 — A composição, as competências e o modo de funcionamento da Comissão de Acompanhamento das Reprivatizações são fixados em diploma próprio.

Artigo 31.º

Conselho de Garantias Financeiras à Exportação e ao Investimento

1 — O Conselho de Garantias Financeiras à Exportação e ao Investimento tem por missão propor os prin-

cípios orientadores da política de concessão de garantias pessoais pelo Estado às operações de crédito ou de seguro à exportação e ao investimento, incluindo de crédito de ajuda, bem como implementar esses mesmos princípios, nos termos da lei.

2 — A composição, as competências e o modo de funcionamento do Conselho de Garantias Financeiras à Exportação e ao Investimento são definidos em diploma próprio.

CAPÍTULO IV

Disposições transitórias e finais

Artigo 32.º

Quadro de pessoal dirigente

São aprovados os mapas de dirigentes superiores da administração directa e indirecta do MFAP, constantes dos anexos I e II ao presente decreto-lei, respectivamente, do qual fazem parte integrante.

Artigo 33.º

Criação, fusão e reestruturação de serviços e organismos

1 — São criados:

- a) O Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais;
- b) Os Serviços Sociais da Administração Pública.

2 — São extintos, sendo objecto de fusão os seguintes serviços e organismos:

a) A Direcção-Geral de Estudos e Previsão, sendo as respectivas atribuições integradas no Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais;

b) A Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais, sendo as suas atribuições integradas no Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais, com excepção de atribuições no domínio da cooperação financeira internacional, que são integradas na Direcção-Geral do Tesouro e Finanças e de atribuições no domínio da negociação do orçamento das Comunidades Europeias, que são integradas na Direcção-Geral do Orçamento;

c) A Direcção-Geral do Património, sendo as suas atribuições integradas na Direcção-Geral do Tesouro e Finanças;

d) A Inspeção-Geral da Administração Pública, sendo as suas atribuições integradas na Inspeção-Geral de Finanças;

e) Os Serviços Sociais do Ministério das Finanças e da Administração Pública, sendo as suas atribuições integradas nos Serviços Sociais da Administração Pública.

3 — São objecto de reestruturação os seguintes serviços e organismos:

a) A Direcção-Geral do Tesouro, que passa a designar-se Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, sendo as suas atribuições relativas à gestão das disponibilidades da tesouraria do Estado transferidas para o Instituto de Gestão do Crédito Público, I. P.;

b) A Direcção-Geral da Administração Pública, que passa a designar-se Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público;

c) O Instituto de Informática que passa a integrar a administração directa do Estado.

4 — São ainda objecto de reestruturação os demais serviços, organismos e estruturas referidos nos artigos 4.º, 5.º, 7.º e 8.º

5 — São transferidos:

- a) O Instituto Português de Santo António em Roma, para o âmbito do Ministério dos Negócios Estrangeiros;
- b) A Fundação Ricardo Espírito Santo Silva, para o âmbito do Ministério da Cultura.

Artigo 34.º

Referências legais

As referências legais feitas aos serviços e organismos objecto de extinção, fusão e reestruturação referidos no artigo anterior, consideram-se feitas aos serviços e organismos que passam a integrar as respectivas atribuições.

Artigo 35.º

Produção de efeitos

1 — As criações, fusões e reestruturações de serviços e organismos previstas no presente decreto-lei apenas produzem efeitos com a entrada em vigor dos respectivos diplomas orgânicos.

2 — Exceptua-se do disposto no número anterior, a nomeação dos titulares dos cargos de direcção superior e dos órgãos de direcção dos organismos previstos nos mapas anexos ao presente decreto-lei, a qual pode ter lugar após a sua entrada em vigor.

3 — Nos casos de fusões, a nomeação prevista no número anterior depende da prévia cessação de funções, designadamente nos termos do número seguinte, de um número pelo menos igual de dirigentes, assegurando os dirigentes nomeados a direcção dos serviços e organismos objecto de fusão até à entrada em vigor dos novos diplomas orgânicos.

4 — As comissões de serviço dos titulares de cargos de direcção superior de serviços cuja reestruturação ou fusão tenha sido determinada pelo presente decreto-lei podem cessar, independentemente do disposto no n.º 1, por despacho fundamentado, quando, por efeito da reestruturação ou fusão, exista necessidade de imprimir nova orientação à gestão dos serviços.

Artigo 36.º

Legislação orgânica complementar

1 — Os diplomas orgânicos pelos quais se procede à criação, fusão e reestruturação dos serviços e organismos do MFAP devem ser aprovados no prazo de 90 dias após a entrada em vigor do presente decreto-lei.

2 — O diploma orgânico dos Serviços Sociais da Administração Pública deve ser aprovado até 31 de Dezembro de 2006.

3 — Até à entrada em vigor dos diplomas orgânicos a que se referem os números anteriores, os serviços e organismos do MFAP continuam a reger-se pelas disposições normativas que lhes são aplicáveis.

Artigo 37.º

Norma revogatória

1 — É revogado o Decreto-Lei n.º 47/2005, de 24 de Fevereiro, sem prejuízo do disposto nos números seguintes.

2 — Até 31 de Dezembro de 2007, mantém-se em vigor o n.º 2 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 47/2005, de 24 de Fevereiro, relativo ao número de dirigentes da Direcção-Geral dos Impostos.

3 — Até à entrada em vigor do diploma orgânico dos Serviços Sociais da Administração Pública, mantém-se em vigor o n.º 2 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 47/2005, de 24 de Fevereiro.

4 — Até à revisão dos diplomas que regulam os fundos autónomos, integrando as matérias relativas à afectação de receitas e respectiva gestão, mantém-se em vigor os artigos 22.º e 23.º do Decreto-Lei n.º 47/2005, de 24 de Fevereiro.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de 20 de Julho de 2006. — *José Sócrates Carvalho Pinto de Sousa* — *António Luís Santos Costa* — *Luís Filipe Marques Amado* — *Fernando Teixeira dos Santos* — *Manuel Pedro Cunha da Silva Pereira* — *Henrique Nuno Pires Severiano Teixeira* — *Alberto Bernardes Costa* — *Francisco Carlos da Graça Nunes Correia* — *Manuel António Gomes de Almeida de Pinho* — *Jaime de Jesus Lopes Silva* — *Mário Lino Soares Correia* — *José António Fonseca Vieira da Silva* — *António Fernando Correia de Campos* — *Maria de Lurdes Reis Rodrigues* — *José Mariano Rebelo Pires Gago* — *Maria Isabel da Silva Pires de Lima* — *Augusto Ernesto Santos Silva*.

Promulgado em 19 de Outubro de 2006.

Publique-se.

O Presidente da República, ANÍBAL CAVACO SILVA.

Referendado em 23 de Outubro de 2006.

O Primeiro-Ministro, *José Sócrates Carvalho Pinto de Sousa*.

ANEXO I

Cargos de direcção superior da administração directa

	Número de lugares
Cargos de direcção superior de 1.º grau	12
Cargos de direcção superior de 2.º grau	37

ANEXO II

Dirigentes de organismos da administração indirecta

	Número de lugares
Presidentes	3
Vogais	6

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

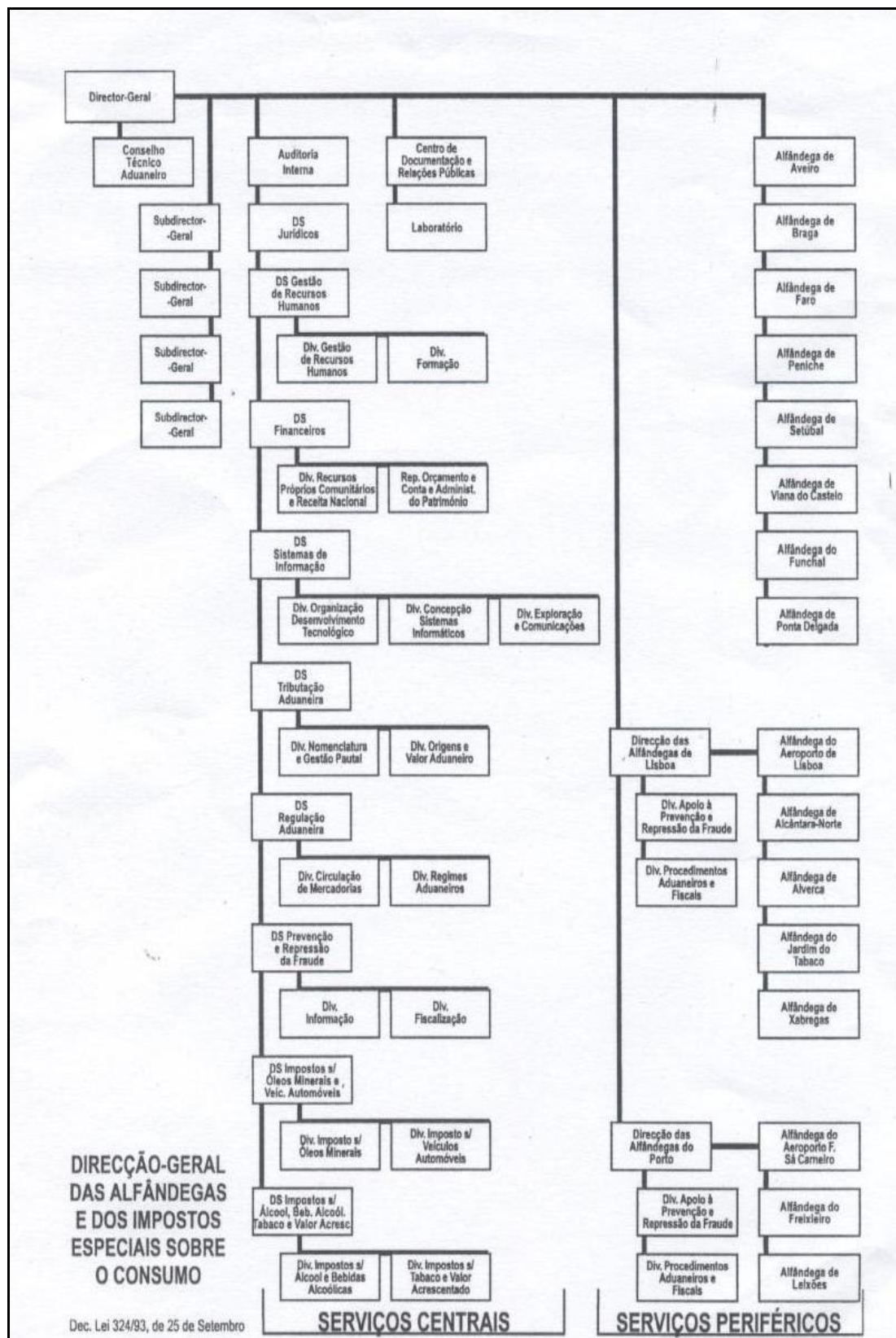
Decreto-Lei n.º 206/2006

de 27 de Outubro

O Programa de Governo consagra a modernização da Administração Pública como um dos instrumentos essenciais da estratégia de desenvolvimento do País. Com esse objectivo, no domínio da reorganização estrutural da Administração, o Governo aprovou, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 4 de Agosto, o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado, abreviadamente designado

APÊNDICE B

Organograma da DGAIEC, previsto pelo Dec-Lei 324/93, de 25 de Setembro.



APÊNDICE C

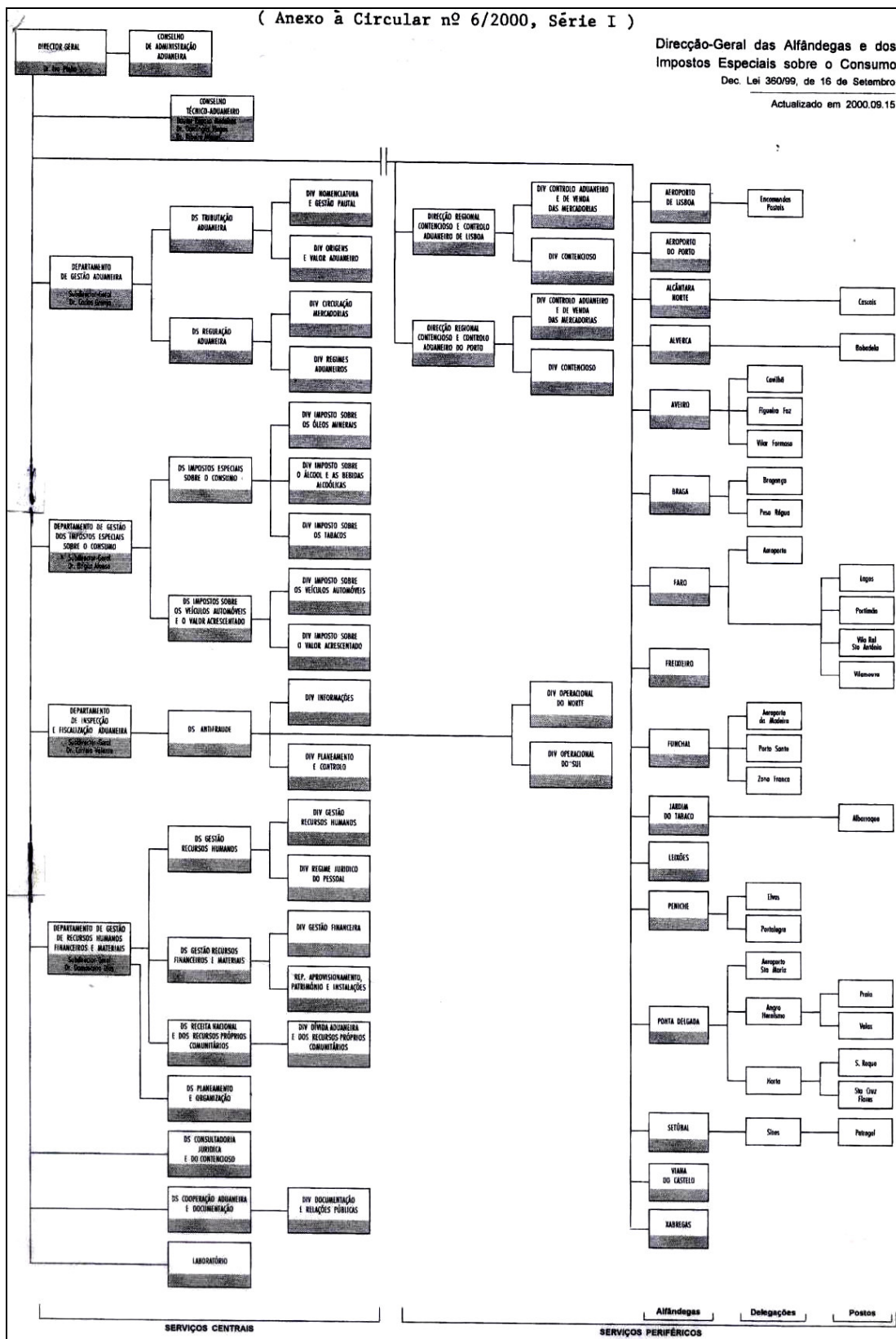
Organograma da DGAIEC, aprovado pelo Dec-Lei 360/99, de 16 de Setembro.

(Anexo à Circular nº 6/2000, Série I)

Direcção-Geral das Alfândegas e dos
Impostos Especiais sobre o Consumo

Dec. Lei 380/99, de 16 de Setembro

Actualizado em 2000.09.15



APÊNDICE D

Distribuição geográfica das Alfândegas Portuguesas.

ALFÂNDEGAS PORTUGUEAS

DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA



REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA



REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES



LEGENDA

- ★ Serviços Centrais
- Direcção Regional
- ▼ Alfândega
- Delegação Aduaneira
- Posto Aduaneiro

APÊNDICE E

Organograma actual da DGAIEC, aprovado pela Portaria 1067/2004, de
26 de Agosto.

APÊNDICE F

Fotografias da Alfândega de Aveiro, situada no edifício administrativo da Polis, Terminal TIR, Lagoa de Paraíso, próximo do centro da cidade de Aveiro.

Imagem de proximidade



Imagem via satélite (www.google.earth.com)



APÊNDICE G

Fotografia da Delegação Aduaneira da Figueira da Foz situada no centro desta cidade.



APÊNDICE H

Fotografia da Delegação Aduaneira da Covilhã situada na zona industrial do Canhoso, próximo centro desta cidade.



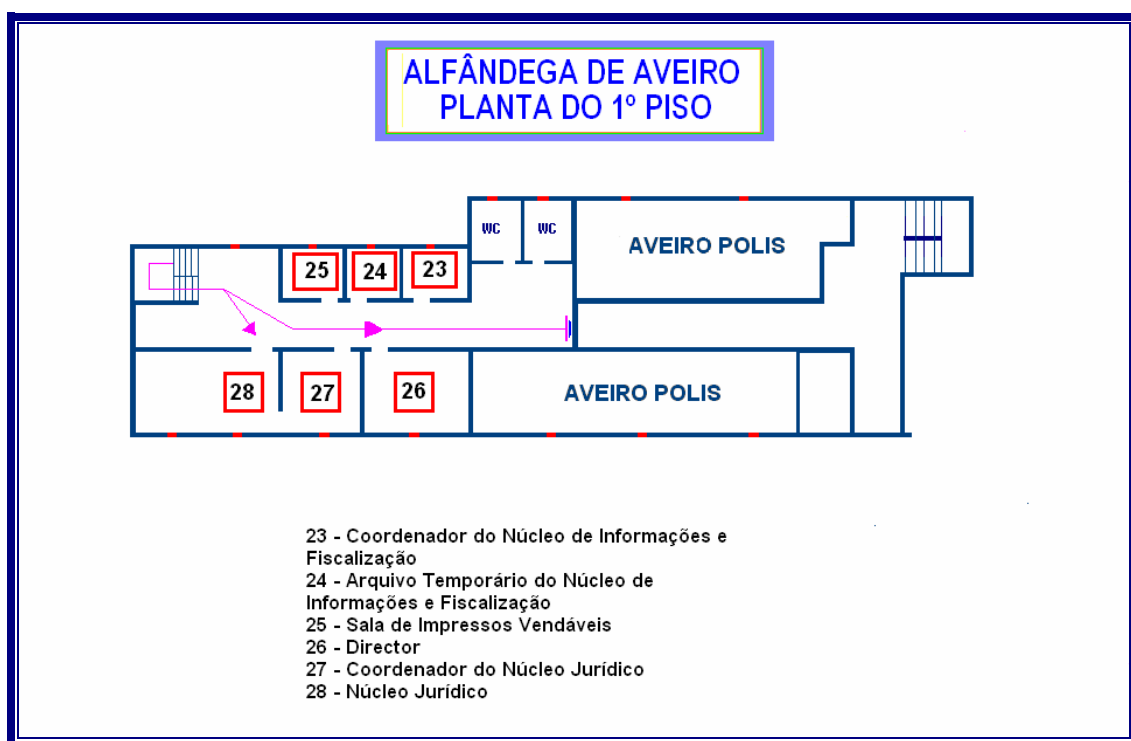
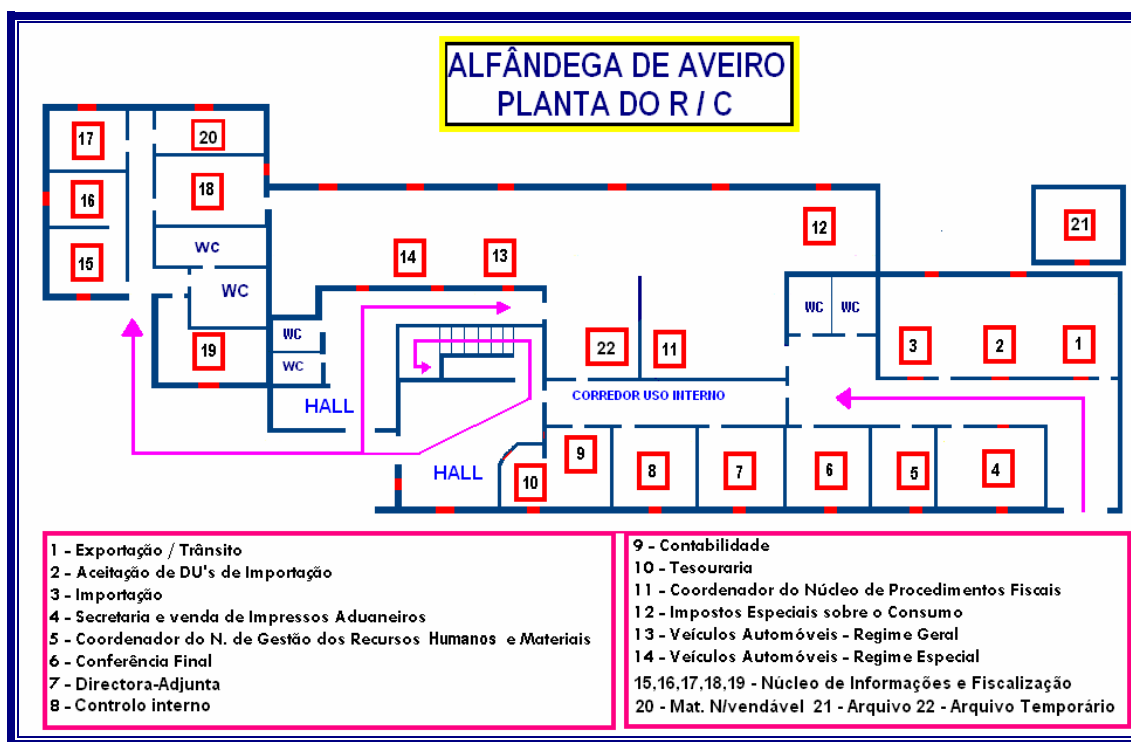
APÊNDICE I

Fotografia da Delegação Aduaneira de Vilar Formoso, junto à
Fronteira de Portugal/Espanha.



APÊNDICE J

Distribuição física dos serviços nas instalações da
Alfândega de Aveiro-Sede.



APÊNDICE L

Balanço da Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos
Especiais sobre o Consumo para 2005.



Direcção-Geral das Alfândegas e dos
Impostos Especiais sobre o Consumo

Balanço



Fundação Calouste Gulbenkian



2005



Direcção-Geral das Alfândegas e dos
Impostos Especiais sobre o Consumo

Rua da Alfândega, n.º 5 r/c
1149-006 LISBOA

Tel: 21 881 37 00

Linha Azul: 21 881 38 18

e-mail: dgaiec@dgaiec.min-financas.pt

www.dgaiec.min-financas.pt

DSPO 2006

Dia Mundial das Alfândegas
26 de Janeiro de 2006

Visão

A DGAIEC pretende:

- Simplificar os serviços prestados
- Aumentar o combate à fraude e evasão aduaneira e fiscal
- Melhorar a cobrança das imposições devidas
- Fomentar a qualificação dos recursos humanos
- Apostar nas novas tecnologias de informação e comunicação

Missão

A DGAIEC é o serviço do MFAP que exerce o controlo da fronteira externa comunitária e do território aduaneiro nacional para fins fiscais, económicos e de protecção da sociedade, designadamente no âmbito da cultura, do ambiente e da segurança e saúde públicas. Administra ainda os impostos especiais de consumo, o imposto automóvel e o IVA na importação.

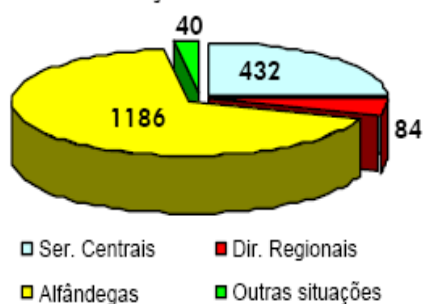
Valores

A DGAIEC procura garantir a prestação de um serviço público pautado pelos seguintes valores:

- Integridade
- Transparência
- Justiça
- Imparcialidade
- Rigor
- Inovação

Recursos Humanos

Distribuição dos efectivos



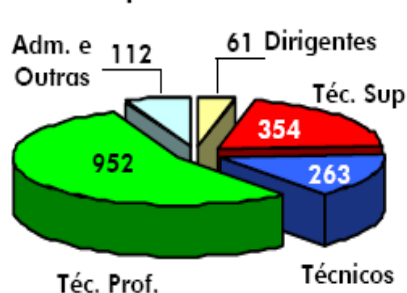
Repartição por sexo:

- Homens: 43%
- Mulheres: 57%

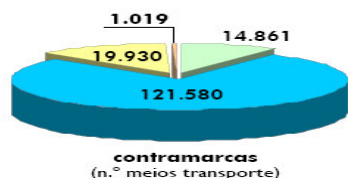
Total de efectivos: 1.742

Effectivos em funções: 1.702

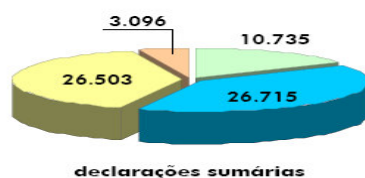
Distribuição dos efectivos por carreira



Entradas de meios de transporte

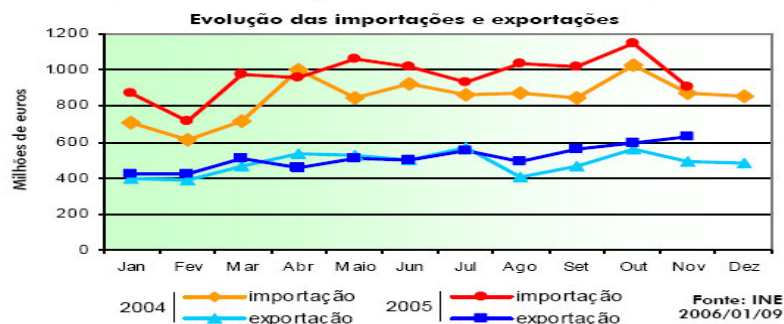


■ Via marítima ■ Via aérea
■ Via rodoviária ■ Via férrea



Importações e Exportações

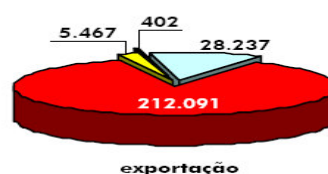
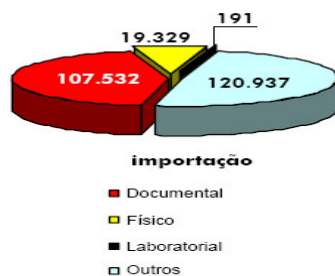
Os dados relativos ao comércio extracomunitário de mercadorias (trocas com os países terceiros) têm vindo a revelar um agravamento do défice da balança comercial com estes países, devido a um crescimento superior das importações relativamente às exportações.



Nota: por razões de comparabilidade não estão incluídos os valores das importações e exportações dos 10 novos Estados-membros de Janeiro a Abril 2004.

Durante o ano de 2005 foram processadas 247.989 declarações de importação e 246.197 declarações de exportação, tendo sido sujeitas a **procedimentos simplificados 34,2% e 19,4%** destas declarações, respectivamente.

Controlos efectuados



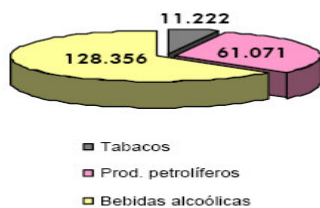
Das declarações de importação processadas:

- 99,2% foram alvo de tratamento informatizado
- 70,1% foram enviadas electronicamente

Impostos Especiais sobre o Consumo

A DGAIEC tem a seu cargo a gestão e a cobrança dos impostos especiais sobre o consumo relativos aos produtos petrolíferos e energéticos, tabaco e álcool e bebidas alcoólicas.

Declarações de Introdução no Consumo aceites



Das DIC (Declarações de Introdução no Consumo) aceites, **98%** foram enviadas electronicamente.

DAA recebidos - 153.321



DAA emitidos - 147.523

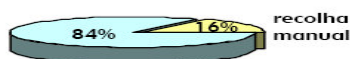


Dos DAA (Documentos Administrativos de Acompanhamento) processados, **87%** foram enviados electronicamente.

Fiscalidade Automóvel

Compete também à DGAIEC a gestão e cobrança do imposto automóvel e a atribuição dos respectivos benefícios fiscais.

Declaração Aduaneira de Veículos



total

339.061

com benefício

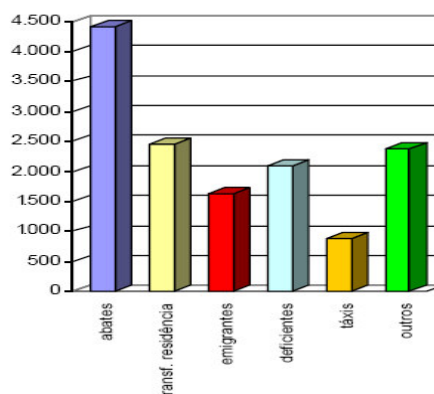
13.872

Veículos novos e usados introduzidos no consumo

usados: 47.669



Benefícios concedidos

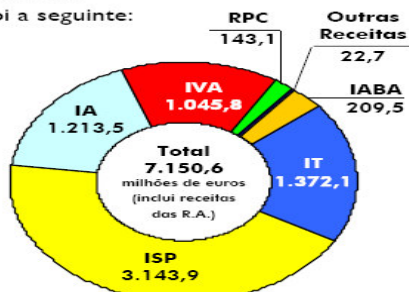


Receitas

O total de receitas cobradas ascendeu a **7.150,6** milhões de euros, sendo que **94,4%** revertem para o Orçamento de Estado, **0,3%** para o Fundo Florestal Permanente, **2%** são receitas da União Europeia e **3,3%** é receita das Regiões Autónomas.

A sua repartição por impostos foi a seguinte:

IVA	Imposto sobre o valor acrescentado, cobrado na importação
IA	Imposto sobre veículos automóveis
ISP	Imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos
IT	Imposto sobre tabacos manufacturados
IABA	Imposto sobre bebidas alcoólicas
RPC	Recursos próprios comunitários

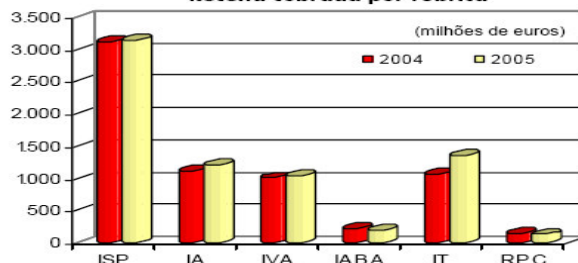


Despesa fiscal estimada: 280,3 milhões de euros

(benefícios fiscais e reembolsos/restituições)



Receita cobrada por rubrica



Protecção das espécies da fauna e da flora

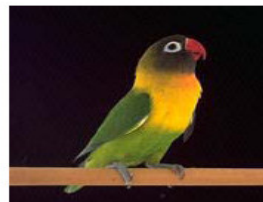
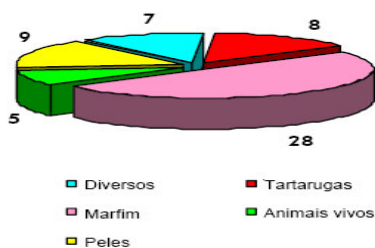
A Convenção CITES é uma convenção assinada em Washington em 1973 e que visa a protecção das espécies da fauna e da flora selvagem ameaçadas de extinção.

As Alfândegas têm como missão assegurar o controlo e reprimir as infracções relativas a esta Convenção, impedindo a entrada em território nacional deste tipo de espécies.

Em 2005, foram apreendidas mercadorias protegidas pela Convenção CITES de protecção da fauna e da flora selvagem no valor global aproximado de **14.825 €**, sendo de destacar:

- ▶ 11 carapaças de tartaruga
- ▶ 182 unidades de marfim e derivados
- ▶ 13 animais vivos
- ▶ 16 peles de animais

Mercadorias CITES
n.º apreensões



Actividade antifraude

A actividade antifraude contempla a protecção dos interesses financeiros europeus e do Orçamento de Estado, a protecção da sociedade e a manutenção da sã concorrência entre as empresas, combatendo as práticas comerciais desleais.

Fruto desta actividade de natureza fiscalizadora e inspectiva foram efectuadas em 2005 as seguintes **acções de controlo**:

produtos sujeitos a proibições e restrições

3.623 controlos

produtos agrícolas e de pesca

885 controlos

produtos sujeitos a IEC - IA

21.584 controlos

restantes produtos

106.683 controlos

total
132.775

Em resultado daquelas acções o ano de 2005 foi caracterizado por um aumento das apreensões, especialmente em termos de **contrafacção** e **veículos automóveis**.

Foram detectadas **3.462 infracções** no quadro da actividade global das Alfândegas, correspondendo a:

- 3.167 contra-ordenações
- 295 crimes

Por outro lado, foram propostos para recuperação e cobrança em termos de recursos próprios e receita nacional **14.229.438 €**, sendo a sua repartição por áreas de risco a seguinte:



(em euros)

área de risco	para cobrança receita nacional	recursos próprios	para recuperação
dos produtos sujeitos a proibições e restrições	4.361	7.774	
dos produtos agrícolas e da pesca	406.790	227.238	269.289
dos produtos sujeitos a IEC - IA	10.214.244	39.239	
dos restantes produtos (área residual)	2.681.729	378.774	
total	13.307.124	653.025	269.289

Sendo ainda a DGAIEC responsável pela **investigação criminal** foram:

- participados 322 inquéritos de natureza criminal, sendo 62 de natureza aduaneira e fiscal e 260 de natureza não aduaneira
- investigados 67 inquéritos a cargo da DGAIEC

Apreensões

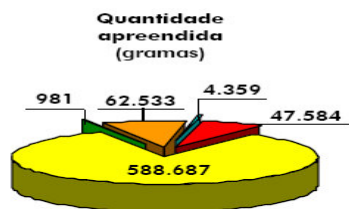
Droga

No âmbito das competências da DGAIEC de combate aos tráficos ilícitos, foram efectuadas, durante o ano de 2005, 181 apreensões de drogas, num total de 705.341 gramas.

De referir que todas as apreensões efectuadas foram levadas a cabo pela DGAIEC isoladamente.



1 apreensão de Ecstasy de 3 comprimidos
1 apreensão de psicotrópicos de 1.197 gr.



Homens	115
Mulheres	35
Total detenções	150

■ Liamba ■ Cocaína ■ Haxixe
■ Cannabis ■ Heroína

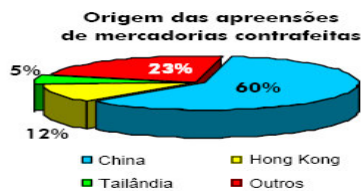
No âmbito das apreensões efectuadas foram detidas 150 pessoas provenientes de diversas origens, sendo de destacar a Venezuela, Angola e Brasil.



Contrafacção

A defesa dos direitos da propriedade intelectual e o combate à pirataria e à contrafacção mobilizam cada vez mais as Alfândegas, dado os perigos envolvidos em termos de concorrência económica, segurança e saúde dos consumidores, destacando-se as seguintes apreensões:

Mercadorias contrafeitas (no valor total de 7.203.737 €)		
mais significativas	artigos de relojoaria	17.271 unidades
	brinquedos	118.479 unidades
	material electrónico	45.547 unidades
	vestuário e acessórios	101.577 unidades



Das restantes apreensões efectuadas, no valor total de cerca de **17 milhões de euros**, há a destacar as seguintes:

Veículos automóveis	1.034 unidades
Óleos minerais	25.667 litros
Tabaco: cigarros	14.440 maços
charutos	50.352 unidades
Bebidas alcoólicas	155.662 litros
Mercadorias diversas	1.604.763 euros